

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

**EU-EDUNVALVONTA KAAKKOIS-SUOMESSA: Tapaustutkimuksena
Etelä-Karjalan, Kymenlaakson ja Etelä-Savon maakuntaliitot**

Tuomo Suikkanen, 424692

Pro gradu -tutkielma

Ohjaaja: Kaisa Herne

Toukokuu 2018

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SUIKKANEN, TUOMO OLAVI: EU-edunvalvonta Kaakkois-Suomessa: Tapaustutkimuksena Etelä-Karjalan, Kymenlaakson ja Etelä-Savon maakuntaliitot

Pro gradu -tutkielma, 71 s., 3 liites.

Valtio-oppi

Toukokuu 2018

Tutkielmani pyrkimyksenä on selvittää kolmen kaakkoissuomalaisen maakunnan liiton perusteella, miten EU-edunvalvonta siellä toimii ja miten siitä hyödytään. Tarkastellaan myös lähitulevaisuuden näkymiä, sillä edessä ovat maakuntauudistuksen ja EU:n seuraavan vuosien 2021-2027 rahoituskehysten lisäksi kolmet vaalit. Kaikki nämä tulevat vaikuttamaan huomattavalla tavalla siihen, millaiseksi maakuntien edunvalvontatyö lähivuosina muodostuu ja millaiseksi aluekehitys rakentuu. Tutkielman tapaustutkimus toteutetaan teemahaastattelujen avulla, eli jokaisesta kolmesta maakunnan liitosta haastatellaan kolmea virkamiestä. Teoriapohjana toimii monitasohallinnan teoria, joka sopii hyvin tähän tutkimukseen, sillä fokuksena ovat alueet Euroopan unionin jäsenmaassa eli Suomessa. Monitasohallinnan teoriaa käytetään perinteisesti kuvaamaan Euroopan unionin, valtioiden ja alueiden monimutkaista suhdetta.

Tutkielmani tuloksien mukaan kolme valittua kaakkoissuomalaista maakuntaa toteuttavat EU-edunvalvontaa resurssiensa rajoissa. Etelä-Savo ja Kymenlaakso ovat mukana jossain EU-toimistossa, ja he kokevat sen merkityksen suureksi. Etelä-Karjala oli vakuuttunut, että pärjää ilmainkin. EU-rahojen merkitys jokaiselle maakunnalle on vähintään huomattava, mutta erityisesti Etelä-Savo korostui tässä mielessä, sillä se kuuluu Itä- ja Pohjois-Suomen korotetun EU-rahaston alueeseen. Kuitenkaan tämäkään asetelma ei ole aivan niin yksiselitteinen. Tulevaisuusnäkökulmasta kaikki maakunnat ovat huolissaan EU-rahoituksen potentiaalisesta vähenemisestä seuraavalla rahoituskaudella etenkin, kun valtion korvaavaan tukeen ei uskottu. Tämä siis lohkaisi erityisen ison siivun juuri Etelä-Savon käytettävissä olevasta budjetista. Maakuntauudistuksen suhteen oltiin optimisempia, ja se nähtiin yleisesti ottaen positiivisena askeleena eteenpäin.

Tutkimusasetelma ja teoriapohja osoittautuivat molemmat toimiviksi, sillä tuloksena oli paljon mielenkiintoista materiaalia. Haastatellut ihmiset olivat halukkaita kertomaan kokemuksistaan ja näkemyksistään. Myös monitasohallinnan teoria auttoi selittämään koko kuviota laajemmalla perspektiivillä. Kaakkois-Suomen tilanteen voi kokonaisuutena nähdä verrattain huolestuttavana, ainakin pelko jälkeen jäämisestä muuhun Suomeen nähden on todellinen. Kuitenkin vahvalla työmoraalilla voidaan saavuttaa paljon, ja kilpailuetuja Kaakkois-Suomella on aina Saimaasta Venäjän rajaan.

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat EU-rahoitus, EU-edunvalvonta, monitasoinen hallintajärjestelmä, maakuntaliitto

Sisällysluettelo

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2. Tutkimuskysymykset	3
2. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	6
2.1. Monitasoinen hallintajärjestelmä	6
3. Lobbaus ja edunvalvonta	11
3.1. Lobbauksen historiaa ja taustaa	11
3.2. Alueiden edunvalvonta Euroopan unionissa	12
4. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahoitus	17
4.1. Taustaa Euroopan unionin rahoituskäytännöistä	17
4.2. EU-rahastot käytännössä	19
4.3. Nykyhetken ja lähitulevaisuuden arviointia	22
5. Aluehallinto Euroopan unionissa ja Suomessa	27
5.1. Aluehallinto Euroopan unionissa	27
5.2. Aluehallinto Suomessa	28
6. Metodiset valinnat	30
6.1. Taustaa	30
6.2. Teemahaastattelut	30
7. Tapaustutkimus: Etelä-Karjalan liitto, Kymenlaakson liitto ja Etelä-Savon maakuntaliitto.....	33
7.1. Johdatus analyysiin	33
7.2. Etelä-Karjalan liitto	35
7.2.1. Edunvalvontatyö	37
7.2.2. Valtio ja tutkimuksen muut maakunnat	39

7.2.3. EU-tukirahojen käyttö	39
7.2.4. EU-rahoituksen tulevaisuuden näkymät.....	41
7.3. Kymenlaakson liitto.....	43
7.3.1. Edunvalvontatyö	44
7.3.2. Valtio ja tutkimuksen muut maakunnat	46
7.3.3. EU-tukirahojen käyttö	48
7.3.4. EU-tukirahoituksen tulevaisuuden näkymät.....	49
7.4. Etelä-Savon maakuntaliitto	51
7.4.1. Edunvalvontatyö	52
7.4.2. Valtio ja tutkimuksen muut maakunnat	54
7.4.3. EU-tukirahojen käyttö	55
7.4.4. EU-tukirahoituksen tulevaisuuden näkymät.....	57
8. Johtopäätökset ja yhteenveto.....	60
8.1. Tutkimustulosten analyysi.....	60
8.2. Loppusanat	65
Lähdeluettelo	67
Liitteet	72
Liite 1. Haastatellut henkilöt	72
Liite 2. Haastattelukysymykset.....	73

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen lähtökohdat

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsenenä yli 22 vuotta. Tänä aikana sekä Suomi että maailma ympärillä on muuttunut huomattavan paljon. Suomi vaurastui jäsenyyksensä aikana entisestään, ja tarjoaa asukkailleen nykyään maailman parhaimpiin kuuluvan elintason. Kuulumme unionin vauraimpiin jäsenvaltioihin, mikä taas tuo mukanaan monien etujen lisäksi tiettyjä velvoitteita. Elintasoerot unionin jäsenmaiden välillä ovat suuret, ja rikkaimpien ja köyhimpien välillä jopa nelinkertaiset. (International Monetary Fund, 2018.) Yksi unionin peruseriaatteita onkin elintasoerojen tasoittaminen jäsenvaltioiden välillä, mikä tuli ajankohtaiseksi erityisesti monien Itä-Euroopan maiden liittyttyä unioniin Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen. Ajatuksena oli, että kaikilta jäsenmailta kerättyä rahaa jaettaisiin korvamerkittynä takaisin erilaisiin tarpeisiin. Maataloustuethan olivat unionin kenties tärkein tehtävä kymmeniä vuosia sen perustamisen jälkeen, ainakin ne veivät suurimman osan unionin budjetista.

Suurin osa EU-rahoituksesta myönnetään tietyiksi kausiksi kerrallaan; tällä hetkellä on meneillään kausi 2014-2020. Jokaisen kauden lopussa arvioidaan kaikkien jäsenmaiden kohdalla erikseen, miten tukia on käytetty, ja siltä pohjalta voidaan arvioida tarvetta jatkoa varten. Tukien käytön tehokkuudella on suuri merkitys, esimerkiksi jotkin köyhemmät jäsenmaat ovat huonon suunnittelun takia voineet menettää suuriakin summia tukirahaa johon heillä olisi ollut oikeus. (Kallio, ym. 2011.) Tukirahoitus kohdistetaan aina useampaan paikkaan kerrallaan; esimerkiksi Suomen kaudelle 2014-2020 myönnetyllä 1,299,461,095 euron tukirahoituksella on kuusi erilaista päämäärää. Päämääriä ovat esimerkiksi yritysten kilpailukykyyn parantaminen, vähähiilisen talouden tukeminen, ja nuorten sekä heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työttömyyden vähentäminen. (Euroopan komissio, 2015.)

Monien mielestä Euroopan unionin rooli tulee vahvistumaan viimevuotisista vaikeuksista huolimatta jatkuvasti kaikissa jäsenmaissa, myös Suomessa. Todennäköistä on myös, että hidastunut integraatioprosessi tulee taas lähitulevaisuudessa enemmän tai vähemmän kiihtymään. Kuitenkin parantuneesta yleisestä taloustilanteesta huolimatta legitiimiyskriisi on edelleen yksi unionin akilleenkantapäistä. Erityisesti vauraammissa jäsenmaissa tutuksi tullut kritiikki köyhempien jäsenmaiden tukemisesta jatkuu. Myös unionin loputtomalta tuntuva virkakoneistoa arvostellaan, tehottomuus ja demokratiavaje ovat tyypillisiä EU-kritiikkiin yhdistettyjä termejä. Integraatioprosessin hidastuminen tai jopa takaisin päin kääntyminen on myös yksi epätoivottu mahdollisuus. (Magone, 2014, 111.) Onkin näistä syistä hyödyllistä tutkia käytännössä, millä eri tavoilla Euroopan unioni vaikuttaa Suomeen ja suomalaisiin. Erityisesti kuinka paljon tosiasiassa saamme takaisin siitä tuesta, mitä unionille annamme, ja miten se käytetään.

Suomen nettomaksajan rooli Euroopan unionissa vaikuttaa olevan varsin yleinen käsitys kansalaisten keskuudessa, ja se onkin karkeasti totuus. Kuitenkin jos asiaa tarkastellaan lähemmin, niin huomataan, että rahavirta ei olekaan täysin yksisuuntainen Brysseliin päin. Itseasiassa tilanteessa on monia tendenssejä, joita tämä tutkimus tulee käsittelemään. Vaikkakin Suomi on lähes kaikilla mittareilla maailman huippua elintason suhteen, on maassamme kiistatta edelleen myös ongelmia, joista EU-kriittisyys kansan keskuudessa todennäköisesti osittain kumpuaa. Yksi viimevuosien kyseenalaisemmista suuntauksista Suomessa onkin ollut eriarvoistuminen, minkä kasvu on ollut havaittavissa monilla yhteiskunnan mittareilla. Yksi selkeimmin havaittavissa olevista tekijöistä on alueellinen eriarvoistuminen, mikä näkyy aina PISA-tutkimuksista eliniänodotteeseen (Vettenranta ym. 2016, 60-61), (Tilastokeskus, 2018). Erityisesti itäinen ja pohjoinen Suomi vaikuttavat olevan ongelma-alueita, joissa huonohko kehitys on näkynyt ja näkyy parhaiten tälläkin hetkellä, ainakin jossain määrin. Toki suomalainen eroja tasaava politiikka on pitkään onnistunut pitämään alueiden väliset erot verrattain matalina, ainakin kansainvälisestä näkökulmasta. (Tilastokeskus, 2017) Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti kolmeen Kaakkois-Suomen maakuntaan, jotka voidaan määritellä myös itäsuomalaisiksi.

Itäisen ja pohjoisen Suomen kohtaamat ongelmat eivät ole ainutlaatuisia. Sekä Euroopan unionissa, että ympäri maailmaa kaupungistuminen on vahva ja pysyvä suuntaus, eikä Suomi pysty siitä irrottautumaan. Ongelma onkin tunnistettu unionin päättäjien tasolla, ja sekä kasvavien että jälkeenjääneiden alueiden tukeminen on yksi rakennerahastojen oleellinen osa. Rakennerahastot ovat EU:n pääasiallinen elintasoeroja tasaava mekanismi, joiden avulla autetaan jälkeen jääneitä jäsenmaita ja alueita. (Kallio, ym. 2011). Kaupungistuminen tarkoittaa yleensä kaikkialla sitä, että niin sanotut periferia-alueet, kuten meillä itäinen ja pohjoinen Suomi, ovat monisyisten haasteiden edessä. Jos nuorempi työtätekevä väestö muuttaa alueelta pois veropohja kutistuu ja palvelut vähenevät, mikä taas luo itseään toistavan kierteen. (Spencer, 2015, 16-26.) Erityisesti Suomen kaltaisessa maantieteellisesti isossa mutta harvaan asutussa maassa nämä ongelmat korostuvat.

Näitä periferia-alueita tuetaan sekä EU-rahastojen kautta, että myös Suomen valtion omilla varoilla (Kallio, ym. 2011). Kuten aikaisemmin totesin tilastot ja mittarit kuitenkin osoittavat, että kehittämisen vaaraa epäilemättä olisi. Kohdennetaanko EU-tukirahoja ja valtion tukia oikein, vai olisiko tässä vielä parannettavaa? Entä onko Kaakkois-Suomen edunvalvonta tarpeeksi tehokasta, jotta mahdollisimman suuri hyöty saadaan irti? Näihin kysymyksiin tämä tutkimus yrittää vastata. Tavoitteena on sekä arvioida nykyhetkeä, että löytää uusia kehittämisen keinoja tulevaisuutta varten.

1.2. Tutkimuskysymykset

Euroopan unionin alueiden ja hallinnan tasojen tutkimusta on tehty Suomessa jonkin verran. Aiheesta on tehty niin pro graduja (Lehtonen, 2012; Bjurström, 2012) kuin väitöskirjoja (Kull, 2008). Koska aihe on kuitenkin jatkuvasti ajankohtainen, on hyödyllistä saada siihen uutta näkökulmaa. Lisäksi Kaakkois-Suomi on jäänyt tutkimuksissa vähemmälle huomiolle. Itä-Suomen ongelmien tematiikan lisäksi olen myös itse kotoisin sieltä, mikä antaakin tutkimuksen tekoon oman sävyn. Toki on syytä säilyttää objektiivisuus aiheen käsittelyn suhteen. Tutkimukseni perehtyy Kaakkois-Suomen erityisiin piirteisiin ja siihen, miten ne vaikuttavat EU-edunvalvontaan. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten EU-edunvalvonta toimii kolmessa kaakkoissuomalaisessa maakunnassa?
2. Miten EU-edunvalvonnasta hyödytään näissä maakunnissa?
3. Miltä EU-edunvalvonnan lähitulevaisuus näissä maakunnissa näyttää?

Näillä tutkimuskysymyksillä yritetään saada selvyttä ja löytää vastauksia tämänhetkiseen tilanteeseen edunvalvonnan suhteen Kaakkois-Suomessa. Hypoteesina on, että haastateltavien mukaan tilanne ei ole optimaalinen. Uskon kuitenkin, että Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa myös Kaakkois-Suomen maakunnilla on mahdollisuuksia omien alueidensa edunvalvontaan, ja ylipäättänsä resursseja alueidensa kehittämiseen.

Euroopan unionin maiden julkiset sektorit ovat käyneet läpi monia muutoksia viimeisten 30 vuoden aikana. Muutos on jatkuvaa, toki eri jäsenmaissa kehitys on eri vaiheissa ja nopeus vaihtelevaa. Pohjoisen Euroopan vanhat jäsenmaat ovat monessa mielessä myös tämän sektorin edelläkävijöitä, toki etumatka muihin ei ole suuri. Globalisaation varjopuolena kilpailun kasvu on lyönyt leimansa myös jäsenmaiden julkisten sektoreiden kehitykseen, ja aiheuttanut ainakin jossain määrin kasvavaa painetta tehokkuuden lisäämiseen ja yksityistämiseen. Toisaalta toimiva hyvinvointivaltioiden kehitys myös ylläpitää tai lisää tarvetta toimiviin julkisen sektorin järjestelmiin. Kriitistä huolimatta EU:n ja hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamat edut otetaan usein mieluusti vastaan silloin kuin niistä sattuu olemaan asianosaiselle jotain hyötyä. Positiivinen suhtautuminen EU:hun ja julkiseen sektoriin on lisääntynyt viime vuosina ainakin Eurobarometrien mukaan (Euroopan komissio, 2015.)

Kuitenkin vuonna 2010 Eurooppaan levinnyt kansainvälinen finanssikriisi asetti jossain määrin kyseenalaiseen valoon jotkin julkisella sektorilla tehdyt uudistukset, erityisesti sen vähentämiseen tähtäävät. Toki yleistyksiä ei voi tehdä, sillä esimerkiksi pohjoismaissa finanssikriisin negatiiviset vaikutukset onnistuttiin minimoimaan varsin hyvin, ainakin aluksi. Erityisesti Suomessa leikkauspolitiikalla onnistuttiin kuitenkin monien mielestä hidastamaan hyvin alkanutta

palautumista finanssikriisistä. Suomi vajosi täten vuonna 2012 uudelleen lamaan, ja todellista talouskasvua alkoi näkyä vasta vuonna 2016. Tällaista notkahdusta esimerkiksi Ruotsin ei tarvinnut kokea paremman politiikan takia. (Suni & Vihriälä, 2016.)

Onkin mielenkiintoista nähdä tätä taustaa vasten, mikä tilanne on edunvalvonnan ja aluekehityksen suhteen erityisesti Kaakkois-Suomessa. Viimeaikaisesta talouden noususta huolimatta leikkausretoriikkaa käytetään edelleen, ja maakuntauudistustakin voidaan pitää yhtenä sen ilmenemismuotona. Toki maakuntauudistus on todennäköisesti tarpeellinen jo Suomen väestön vanhenemisen takia. Tässä tutkimuksessa tulee epäilemättä myös ilmi, että ovatko kaakkoissuomalaiset maakunnat päässeet kiinni nyt Suomessakin nähtävään selkeään talouskasvuun. Myös maakuntauudistuksen näkymiä selvitetään, ja sen vaikutuksia EU-edunvalvontaan ja aluekehittämiseen arvioidaan.

2. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

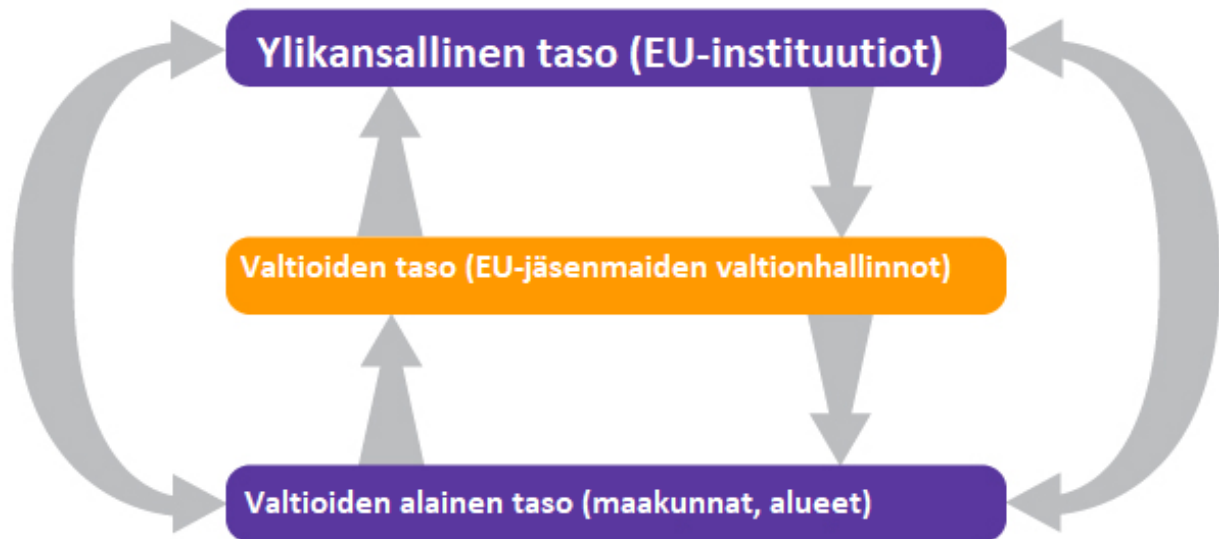
2.1. Monitasoinen hallintajärjestelmä

Käytän teoreettisena viitekehyksenä monitasoista hallintajärjestelmää (Multi-level governance) tässä pro gradussa. Teoriasta käytetään usein myös lyhennettä MLG. Teoria on varsin nuori; se kehitettiin 90-luvun alussa varta vasten juuri Euroopan unionin rakenteiden analysoimista varten. Teorian kehitti tutkija Gary Marks vastineena uusille järjestelmille Euroopan unionissa, joita voimaan tulleet Single European Act vuonna 1986 ja Maastrichtin sopimus vuonna 1992 sisälsivät. Tutkijat kuvailevatkin teoriaa, että se ”valaisee kansainvälisen ja kansallisen vallan läheistä sekoittumista”. (Potluka & Liddle, 2014.)

Monitasoinen hallintajärjestelmä kuvaa EU-instituutioiden, EU:n jäsenmaiden ja alueiden monimutkaista suhdetta tämän päivän Euroopassa. 1980-luvulla EU:n aluepolitiikkaa kehitettiin eteenpäin, jolloin erityisesti jäsenmaiden alueiden merkitys ja päätäntävalta kasvoivat. Tämä aiheutti uudenlaisen asetelman EU:n sisällä, johon aikaisemmat Euroopan unionia kuvaavat teorialat eivät löytäneet vastauksia. Monitasoinen hallintajärjestelmä kuvaa tätä paremmin; sen mukaan jäsenmaiden alueet voivat vaikuttaa EU:hun yhtä voimakkaasti, kuin jäsenmaiden valtionhallinnot. Tätä voidaankin kutsua selkeän hierarkian puutteeksi EU:n sisällä. Erityisesti valtio menetti roolinsa portinvartijana EU-instituutioiden ja alueiden välillä. Verkostoituminen EU-instituutioiden ja alueiden välillä sen sijaan kasvoi, ja jatkaa kasvamistaan edelleen. (Tortola, 2017, 235-237.) Esimerkiksi maakuntien liitot voivat halutessaan vaikuttaa asioihinsa suoraan Euroopan unionin käytävillä valtiosta niinkään välittämättä. Toki prosessi toimii myös toisin päin.

Tässä MLG:n luomassa kuviossa ei ole kuitenkaan syytä vähätellä valtion roolia; valtiolla on edelleen korkea asema eurooppalaisessa hallinnoinnissa ja yhteistyö kaikilla tasoilla on oleellista. Kuitenkin historiallisesta näkökulmasta valtioiden rooli on tasaisesti ollut vähenemään päin, ainakin viime vuosikymmeninä. Westfalenin rauhassa 1648 alun perin syntynyt moderni valtio ei

ole enää ainoa pelaaja kansainvälisellä poliittisella kartalla, vaan tasoja on useampia ja vuorovaikutus myös monipuolisempaa. (Tortola, 2017, 235-245.)



Kuva 1. Monitasoinen hallintajärjestelmä käytännössä. (European Studies Hub, 2013)

Kehittämisensä jälkeen teoria on ollut suhteellisen käytetty, mutta sitä on myös kritisoitu esimerkiksi siitä, että käytännössä kuitenkin hallinnan eri tasot ovat usein päällekkäisiä ja vaikeasti todennettavissa. Kritiikkiä on lisäksi esitetty suhteellisen kapeasta otteesta, jolla se Euroopan integraatiota käsittelee sekä yleisestä käsitteellisestä epäselvyydestä. Toisaalta epäselvyys voidaan nähdä myös positiivisena tekijänä, sillä silloin teoriaa on helpompi soveltaa erilaisiin tapauksiin. Teoriaa onkin ajan myötä käytetty yhä enemmän myös muiden, kun Euroopan unionin järjestelmien tutkimiseen, ja se on vakiinnuttanut asemansa toimivana teoriapohjana monenlaisissa tutkimuksissa. Kuitenkin monet tutkijat varsin rutiininomaisesti pohtivat MLG:n teoreettista epäselvyyttä, kun he käyttävät sitä teksteissään. Yleensä kuitenkin lopputulema ei ole parempi, ja joskus jopa huonompi, kun tutkijat keksivät lisää uusia tapoja tarkentaa MLG:n käsitettä. (Tortola, 2017, 236.)

Yksi MLG:n vahvuuksista on myös tietty käytännönläheisyys ja jopa arkipäiväisyys. Sen lisäksi, että se ottaa huomioon hierarkian häilyvyyden se kuvaa myös kolmannen sektorin ja kansalaisjärjestöjen kasvavaa roolia. Monien tutkijoiden mielestä MLG kuvaakin hyvin tätä yhä lisääntyvää julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin roolien sekoittumista mitä tulee hallintaan Euroopan tasolla. MLG:n ideana on myös pyrkimys nähdä lakitekstien ja sopimusten taakse käytännön työhön ja toimintaan. Virallisten metodien analyysi ei välttämättä anna hyvää kokonaiskuvaa siitä, miten ja miksi sopimukset usein lopulta käytännössä syntyvät. Tämäkin keino soveltaa MLG:tä riippuu kuitenkin ennen kaikkea tutkijasta itsestään ja tutkimuksen tavoitteista. (Tortola, 2017, 235-240.)

Monitasoisen hallintajärjestelmän teoria sopii hyvin unionin eri tasojen toimijoiden kuvauksiin ilman turhaa rajoittuneisuutta. Toki mitä enemmän teorian käyttömahdollisuuksia halutaan laajentaa, sitä vähemmän se sopii kenenkään käytettäväksi. Tämä dilemma sen tiivistämisestä varmasti aiheuttaa paljon pohdintaa tutkijoiden parissa tulevana vuosina. (Tortola, 2017, 235-240.) Tutkielmassani monitasoista hallintajärjestelmää käytetään kuitenkin alkuperäistä käyttötarkoitusta myöten, eli hallinnon eri tasojen vuorovaikutuksen kuvailuun. Maakuntien liitoilla on lainsäädännöllinen rooli ajaa maakuntiensa etuja Euroopan unionissa ja jakaa sieltä saatua rahoitusta erityisesti aluekehitysrahastojen osalta, joten monitasoinen hallintajärjestelmä sopii hyvin tämän toiminnan analysoimiseen.

Monitasoisen hallintajärjestelmän syntyä on analysoitu monelta kantilta. On esimerkiksi kehitelty muutamia näkökulmia, jotka on jaettu sisäisiin ja ulkoisiin syihin. Kansalaisten julkiseen sektoriin kohdistuvien vaatimusten kasvua voidaan pitää yhtenä sisäisenä syynä. Yleisesti ottaen julkiselta sektorilta vaaditaan enemmän; sen tulee olla toimivampaa ja lähempänä kansalaisia mahdollisimman paljon. Toisaalta vastavuoroisuus on myös tärkeää, ja ihmiset haluavat vaikuttaa suoraan päätöksiin mitkä koskevat heidän omaa elämäänsä. Jotkin tutkijat käyttävät jopa termiä ”yliannostus valtiota”. Toisena sisäisenä syynä voidaan ajatella olevan korporaatoiden ja yleisesti yksityisen sektorin roolin kasvu mitä tulee julkisiin palveluihin ja yhteiskunnan pyörittämiseen ja

päätöksentekoon. Maakuntaudistuksessa on tarkoitus siirtää palveluiden toimittamisvastuuta julkiselta sektorilta yksityiselle. Kilpailun kiihtymisen narratiivia pidetään yllä jatkuvasti mediassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa, ja tällä on väistämättä oma vaikutuksensa myös julkisen sektorin toimintaan. Kolmantena sisäisenä syynä voidaan pitää alueiden niin sanottua heräämistä ja valtion toimintojen luovuttamista alueiden tasolle. (Piattoni, 2015, 327.)

Demokratia on osoittautunut toimivan ja tasapainoisen yhteiskunnan peruspilariksi, mutta kuinka selkeästi se näkyy monitasoisen hallintajärjestelmän teoriassa? Voidaankin sanoa, että sen toimivuus ja joustavuus näkyvät jossain määrin myös sen demokraattisten piirteiden kuvailun vähäisyytenä. Tyypillinen demokraattinen päätöksentekomalli koostuu selkeästä hierarkiaketjusta ja legitiimiydestä. Ketju alkaa kansalaisista ja päättyy lainsäätäjiin ja muihin hallinnollisiin päättäjiin, ja toisaalta taas he ovat alaspäin vastuussa teoistaan kansalle. Toki valtioiden hallinnoissa on ollut jo vuosikymmeniä vähemmän demokraattisia tai teknokraattisiaakin elementtejä kuten keskuspankit tai muut yksiköt, joiden päätöksiin kansalaiset eivät voi vaikuttaa edes epäsuorasti. Tämä itsenäisyys voidaan joidenkin mielestä katsoa myös eduksi; näiden organisaatioiden itsenäisyys varmistaa sen, etteivät ne ole liiaksi sidoksissa päivänpolitiikan myllerryksiin, ja voivat näin tehdä suhteellisen riippumattomia päätöksiä. Demokraattinen järjestelmä ei välttämättä johda johdonmukaiseen politiikkaan siinä mielessä, että perättäiset hallitukset voivat tehdä hyvinkin erilaista politiikkaa, mikä taas saattaa vaikeuttaa pitkien prosessien ja projektien toteuttamista. (Piattoni, 2015, 325-335.)

Riippumattomuus voi olla hyödyllistä monissa valtion instituutioissa, mutta jos se kuvastaa koko instituution rakennetta, niin kuin Euroopan unionista on väitetty, niin ongelma on paljon suurempi. Silloin demokratia ja legitiimiyys asettuvat kyseenalaisiksi. Myöskin hallitusten ja äänestäjien epäjohdonmukainen käytös ei yleisesti ottaen pidä paikkaansa, muutenhan mitään ei saataisi aikaiseksi pidemmällä aikavälillä. Euroopan unionin demokraattisuutta onkin helppo kritisoida; pienempien jäsenmaiden vaikutusvalta on varsin rajallista huolimatta niiden suhteessa suuremmasta määrästä meppejä. (Piattoni, 2015, 333.)

Monitasoinen hallintajärjestelmä sopii myös, tai sitä on ainakin yritetty sovittaa Euroopan ulkopuolistenkin maiden analysointiin. Esimerkiksi maihin, joiden demokratian toimivuus on meidän näkökulmasta taantunut. Oliver Hensengerth (2015) tutki vesivoiman käyttöä Kiinassa tästä näkökulmasta, vaikkakin Kiinan demokratian astetta voidaan pitää alun perinkin vähäisenä. Kuitenkin Kiinankin kaltaisessa varsin epädemokraattisesti johdetussa maassa monitasoisen hallintajärjestelmän elementit olivat todettavissa, ainakin jossain mielessä. Hierarkia oli varsin monimutkainen myös siellä, ja matalamman tason toimijoiden pitäminen kontrollissa oli yhä vaikeampaa. Erityisesti käytännön päätöksenteko oli hyvin erilaista verrattuna siihen, miten hierarkian mukaan täytyisi toimia. Käytännössä tämä siis vaatii hallinnon sopeutumista uudenlaiseen tilanteeseen, joka syntyy yhteiskunnan muutoksesta ja kansalaisten vaatimuksista. (Ongaro, 2015, 11-12.)

Jos demokratia määritellään instituutioiksi, jonka välityksellä kansalaiset voivat vapaina ja tasavertoisina päättää ja muuttaa yhteisten asioiden suunnasta, eivät MLG ja demokratia välttämättä ole keskenään niin suuressa ristiriidassa. Tällaisia uudennaisia, kenties aikaisempaa vähemmän rajaavia, ajattelumallejakin tarvitaan. Voi olla, että monimutkaistuvassa maailmassa myös demokraattisuuden käsitteen tulee joustaa ainakin tietyissä rajoissa. Vastuu on käytännössä kuitenkin jaettu jo usealle muulle taholle, kuten esimerkiksi Euroopan komissiolle, hallituksen lisäksi. Ongelmaksi nousee ennen kaikkea vastuullisuuden käsite tässä yhä pirstoutuneemmassa globaalissa valtarakenteessa etenkin, jos kansallisvaltioiden roolit hälvenevät lisää. MLG ei kuitenkaan pysty kunnolla vastaamaan demokraattisuuden puutteen ongelmiin, ja siksi onkin tärkeää kehittää ylikansallisen demokratian teoriaa eteenpäin. (Piattoni, 2015, 326-335.) Ilman kunnolla toimivaa demokratiaa länsimainenkin yhteiskunta voi ajautua kuitenkin varsin epämääräisille poluille, jolloin korjausliikkeen tekeminen on aina vaikeampaa.

3. Lobbaus ja edunvalvonta

3.1. Lobbauksen historiaa ja taustaa

Edunvalvonnasta poliittisissa järjestelmissä ja muissa instituutioissa käytetään usein nimitystä lobbaus. Yleensä termillä viitataan kuitenkin ennen kaikkea julkisiin instituutioihin kohdistuvaan vaikuttamiseen. Lobbauksella sanana saattaa olla huono kaiku joidenkin mielestä, mutta se on kuitenkin yleispätevä kuvaamaan tämän luonteista edunvalvontaa. Vaikkakin lobbauksen kaltaista toimintaa on harrastettu jo antiikin Kreikan ja Rooman ajoista, jolloin foorumeilla yritettiin vaikuttaa sen aikaisiin päätöksentekijöihin. Systemaattista nykyisenlaiseen verrattavissa olevaa lobbausta alettiin harjoittaa 1800-luvun alkupuolella Yhdysvaltojen Washingtonissa ja Iso-Britannian Westminsterissä. Lobbaus terminäkin keksittiin ilmeisesti näihin aikoihin; tarina kertoo, kuinka 1860-luvulla sen aikaista Yhdysvaltojen presidenttiä Ulysses S. Grantia yritettiin saada kiinni Willard hotellin aulassa aina kun hän suuntasi kohti hotellin baaria. Jonkin ajan kuluttua Grant alkoikin kutsua näitä vaikuttamiseen pyrkiviä aulailijoiksi, eli suoraan englannista lainattuna lobbareiksi. (Zetter, 2008, 6.)

1900-luvulle siirryttäessä lobbauksen harjoittaminen sai yhä nykyaikaisempia piirteitä, kun uusia teknologioita kuten radiota ja lennätintä alettiin valjastaa sen käyttöön. Vuonna 1946 Yhdysvaltain kongressi hyväksyi lain lobbauksen sääntelystä. Voidaankin sanoa, että suurin osa lobbauksen historian virstanpylväistä sijoittuu Yhdysvaltoihin. (Zetter, 2008, 7.)

Lobbarit ovat ammattilaisia, joiden tehtävänä on joko suorasti tai epäsuorasti vaikuttaa julkisia päätöksiä tekeviin toimijoihin. Usein lobbareilla on kokemusta julkishallinnossa tai poliittisissa puolueissa työskentelemisestä. Tavoitteena on tyypillisesti vaikuttaa lakien valmisteluun tai poliittisiin päätöksiin hallinnon eri tasoilla. Kuitenkin vaikuttamisen keinot voivat olla erilaiset melko laajallakin skaalalla. Tiedotusvälineidenkin käyttö voi olla tehokasta, jos halutaan saada mahdollisimman suuri yleisö omien päämäärien taakse. Lobbaus on yleensä sitä onnistuneempaa mitä aikaisemmin se aloitetaan. Ja usein myös halvempaa. Uuden politiikan tai säädöksen

suunnitteluvaiheessa vaikuttaa voivat ammattilobbareiden lisäksi myös esimerkiksi kyseistä politiikkalohkoa tutkivat tieteen tekijät tai ajatuspajat. Kuitenkin jo pidemmällä olevien poliittisten päätösten muuttamiseen käytetään yleensä vain ammattilobbareita. (Zetter, 2008, 53.)

Omien etujen ajamista Euroopan unionissa hankaloittaa jäsenvaltioiden lukumäärä. EU:ssa on 28 jäsenmaata erikokoisine alueineen, joilla jokaisella on omat intressit ja tavoitteet. Kuitenkin näyttää siltä, että etujen ajaminen ja lobbaaminen paikan päällä on todettu kannattavaksi; vuonna 1993 jäsenmaiden eri alueilla oli 43 edunvalvontatoimistoa EU:ssa, mutta nykyään niitä on yli 200. Alueilla on usein myös muita omia tapojansa vaikuttaa edunvalvontatoimistojensa lisäksi kuten erilaiset edunvalvontajärjestöt. (Jeffery, 1997; Fraussen & Donas, 2015)

3.2. Alueiden edunvalvonta Euroopan unionissa

Euroopan unionia voi kutsua erityisen soveliaaksi paikaksi julkisten asioiden hoitoon, koska tuhannet organisaatiot ja eturyhmät sekä jäsenmaista että EU:n ulkopuolelta toimivat siellä, ja suurin osa niistä Brysselissä. Nämä organisaatiot edustavat sekä yksityistä, että julkista sektoria, vaikkakin suurimmalla osalla on yksityisen tai kolmannen sektorin tausta. Julkisia eturyhmiä ovat esimerkiksi maakuntien liittojen EU-toimistot, joita tässäkin tutkimuksessa käydään läpi. (van Schendelen, 2013, 50-53.)

Kaikki nämä eturyhmät jossain muodossa tuovat tai yrittävät tuoda omaa asiaansa esille EU:n päätöksentekojärjestelmässä. Jatkuva päätöksenteon seuraaminen on oleellista halutun tuloksen saavuttamiseksi. Usein nämä etujärjestöt ryhtyvätkin suoranaiseksi lobbareiksi. Tämä asetelma muodostuu kilpailulliseksi, sillä on selvää, että eri eturyhmien edut voivat olla keskenään ristiriidassa. Kilpailullinen asetelma johtaa myös siihen, että oman äänen kuulumisiin saaminen on vaikeaa, ja traditionaaliset edunvalvonnan menetelmät eivät välttämättä ole tehokkaita. Toisaalta kovempien keinojen käyttäminen, eli käytännössä lain rajamailla toimiminen, todennäköisesti kostautuu. EU-edunvalvonta onkin oma lajinsa, ja vaatii usein rautaista ammattimaisuutta onnistuakseen edes kohtalaisesti. (van Schendelen, 2013, 52-55.)

Vaikkakin useimmilla alueilla jäsenmaissa on jonkinlainen edunvalvontatoimisto Brysselissä, niin näiden toimistojen resurssit ja henkilöstön määrä vaihtelevat suurestikin. Yleensä yhdessä toimistossa työskentelee alle 20 henkilöä, usein jopa vain muutamia. Joskus toimistot jäsenmaiden sisällä tai jäsenmaiden välillä päättävät ryhtyä yhteistyöhön kustannustehokkuutta tavoitellen. Esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen EU-toimisto valvoo seitsemän eri maakunnan etuja Brysselissä. Yhteistyö maiden välillä näkyy monella tavalla, ja 95 prosenttia edunvalvontatoimistoista ilmoittikin, että he ovat mukana jossain 68:sta olemassa olevasta jäsenmaiden välisestä yhteistyöalustasta. Yhteistyöalustat voivat olla ilman erityistä fokusta, kuten vaikkapa Euroopan alueiden neuvosto (AER), tai sitten keskittyneet johonkin tiettyyn asiaan, kuten vaikkapa Euroopan tekstiilikollektiivien yhdistys (ACTE) tai Lentokenttäalueiden konferenssi (ARC). Keskittyneisiin yhteistyöalustoihin tulee mukaan yleensä aihepiiristä kiinnostuneita edunvalvontatoimistoja. Näiden yhteistyöalustojen avulla aluetoimistot voivat vaihtaa informaatiota, minkä avulla voidaan tehdä tehokkaampia ja parempia strategioita. (Fraussen & Donas 2015, 88.) Onkin selvää, että aluetoimistot ovat kautta linjan varsin hyvin verkostoituneita, ja todennäköisesti omaavat isomman painoarvon Euroopan unionin päätöksenteossa, kuin mitä suuri yleisö tietää.

Oleellinen kysymys on, edustavatko aluetoimistot jäsenmaiden alueita tasapuolisesti, vai onko suuntauksena suurien ja vauraampien alueiden ylivalta. Tämä tarkoittaisi alueita, jotka eivät tukia välttämättä tarvitsisi yhtä paljon kuin huonommin pärjäävät. Suomessa itäiset ja pohjoiset maakunnat ovat perustaneet yhteisen suhteellisen suuren toimiston, mikä epäilemättä lisää niiden toimintakykyä ja vaikutusvaltaa EU:n käytävillä. Tällainen voimien yhdistäminen on suositeltavaa kaikissa jäsenmaissa kaikkein heikommassa asemassa oleville alueille. Joidenkin mielestä ainoastaan näillä huonommin pärjäävillä tai kauempana sijaitsevilla alueilla olisi syytä olla edustus Brysselissä. (Fraussen & Donas, 2015, 89.) Toki käytännössä tällainen erottelu olisi vaikea toteuttaa.

Vaikuttamisessa ja sen onnistumisessa yksi oleellisimmista tekijöistä on epäilemättä se, että missä ja millä areenalla vaikuttaa. Van Schendelen (2013, 57-70.) käyttääkin termiä poliittiset markkinat. Yhdeltä puolelta on suuri tarjonta halutuista arvoista, ja toiselta puolelta vahva ja

jatkuva kysyntä. Näilläkin markkinoilla pätevät kysynnän ja tarjonnan lait, ja tasapainon löytäminen on oleellista toimiville markkinoille. Tätä prosessia ei olekaan tarpeellista pitää EU:n päätöksentekoa haittaavana elementtinä, se on enimmäkseen sitä tukevaa. Sopivan markkinoiden tasapainon löydyttyä voidaan todeta, että päätöksenteon suhteen ollaan päästy parhaaseen mahdolliseen kompromissiin. (van Schendelen, 2013, 95-101.) Päätöksiä Euroopan unionissa tehdään monilla tasoilla. Kuitenkin jälleen kerran aluetoimistojen resurssit tulevat yleensä vastaan, ja onkin järkevää pyrkiä keskittymään rajattuun määrään vaikuttamisareenoita. Käytännössä on neljä vaihtoehtoista areenaa, joihin aluetoimistot voivat keskittyä: Euroopan komissioon, Euroopan parlamenttiin, Euroopan alueiden komiteaan ja kotimaansa pysyvään edustustoon Euroopan unionissa. Henkilötasolla voi myös tehdä valintoja; aluetoimisto voi lähestyä suoraan komissaaria tai sitten vaikkapa virkamiehiä komissaarin takana, jotka valmistelevat uusia päätöksiä. Myös oman kotimaan komissaarit ja Mepit voivat olla helpommin lähestyttäviä kuin muiden jäsenmaiden. (van Schendelen, 2013, 57-70.)

Euroopan alueiden komitea perustettiin vuonna 1994 useiden jäsenmaiden maakuntahallintojen halusta. Komitea koostuu nykyään 350 nelivuotiskaudelle valitusta jäsenestä, joiden määrä on suhteessa maan väestöön. Nämä jäsenet ovat paikallishallinnon edustajia kaikista jäsenmaista, toki hallinnollisista eroista johtuen heidän asemansa kotimaissaan ovat vaihtelevia. Syy komitean perustamiseen olikin ilmiselvä; tarvittiin selkeä yhtenäinen jäsenmaiden paikallishallintojen edustus Euroopan unioniin. Komiteaa ohjaa kolme periaatetta. Ensimmäinen on alisteisuusperiaate, mikä tarkoittaa, että kaikki päätökset Euroopan unionin jäsenmaissa pitää tehdä mahdollisimman läheisellä tasolla kansalaisten suhteen. Jos jonkin asian käsittely sopii paremmin esimerkiksi paikallistasolle, niin silloin se tulee siellä tehdä. Toinen on läheisyysperiaate, minkä mukaan kaikki hallinnon muodot pitäisi olla mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tässä nousee myös esille hallinnon läpinäkyvyyden tarpeellisuus, eli kansalaisten on saatava äänensä kuuluviin, ja toisaalta tiedettävä kuka on vastuussa mistäkin. Kolmantena on yhteistyöperiaate. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien EU:hun kuuluvien, valtioiden sekä niiden alueiden ja paikallistason toimijoiden on kyettävä yhteistyöhön keskenään ja että niillä kaikilla on yhtä oleellinen rooli. Komitealla on ennen kaikkea konsultoiva rooli, mutta se voi myös tarvittaessa tehdä omia aloitteita. (Wagstaff, 1999, 188-193.)

Aluetoimistot toimivat sekä julkisen että myös epäsuorasti yksityisen sektorin edunvalvojina Brysselissä. Näin ollen niillä on usein hyvinkin laajalla skaalalla päämääriä mitä ne haluaisivat saavuttaa. Yleinen eurooppalainen suuntaus onkin ollut jo vuosia palvelujen ja hallinnon yksityistäminen, tai vähintään syvempi yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Tämä näkyy myös yksityisen sektorin vaikutusvallan kasvuna, mitä tulee alueiden kehittämiseen Euroopassa. Yleisesti ottaen aluetoimistojen resurssit kuitenkin ovat vähäiset, mikä taas aiheuttaa päämäärien karsimista. Onkin tavanomaista, että toimistot valitsevat tietyt rajatut päämäärät, joihin ne käyttävät kaikki resurssinsa maksimoidakseen onnistumisen mahdollisuuden. Näistä rajatuista päämääristä onkin helppo päätellä kunkin aluetoimiston edustaman alueen tavoitteet, ja toisaalta heikot kohdat. (Fraussen & Donas, 2015, 90.)

Tyypillinen määrä päämääriä yhdellä aluetoimistolla on noin 11. Kuitenkin jos tarkastellaan niiden toimintaa puolen vuoden aikajaksolla, niin huomataan, että usein aluetoimistot keskittyvät vain kahteen tai kolmeen vaikuttamispyrkimykseen kerrallaan. Tavoitteiden priorisointi lyhyemmällä tähtäimellä onkin siis varsin rajattua, mikä kertoo ennen kaikkea resurssien rajallisuudesta. Lobbaustoiminta kohdistuu ennen kaikkea Euroopan komission pääosastoihin. Aluetoimistoilla on myös erilaisia toimintamalleja, joiden mukaan niitä voidaan lajitella. Jotkin toimistot tyytyvät ainoastaan päätösten seuraamiseen ja monitorointiin eivätkä koe tarpeelliseksi lähteä itse vaikuttamaan. Suuri osa toimistoista taas vaikuttaa aktiivisesti, mutta ne keskittyvät ennen kaikkea resurssien ja tuen allokoinnin kysymyksiin Euroopan unionissa. Kolmas pienempi ryhmä toimistoja vaikuttaa allokoinnin kysymyksen lisäksi suoraan säännösten ja päätöstenteon tasolla. Näillä aktiivisilla toimistoilla on alueellaan usein laajat kontaktiverkostot erityisesti yksityiseen sektoriin, ja toisaalta suuri autonomian aste. Ainoastaan tukien allokointiin keskittyvillä toimistoilla sidokset yksityiseen sektoriin eivät ole niinkään vahvat. Ne ovat sen sijaan vahvasti verkottuneita muiden alueita edustavien organisaatioiden kanssa. Myöskään suoraa korrelaatiota ei esiinny aluetoimistojen resurssien ja vaikuttamisen asteen välillä. Kuten sanottua eniten vaikuttavat juuri verkostot ja suhde yksityiseen sektoriin. Taustavaikuttajien rooli onkin huomattava aluetoimistojen toiminnassa. (Fraussen & Donas, 2015, 89-91.)

Aluetoimistot tekevät eniten yhteistyötä Euroopan komission virkamiesten kanssa. Komission rooli onkin suuri, sillä se asettaa suuressa määrin Euroopan unionin päämäärätavoitteet ja päättää rahoitusasioista. Monilla aluetoimistoilla on suuria eroja siinä, että kuinka usein ne lähestyvät vaikuttamisen kohteitaan. Tulokset varmasti muuttuvat, jos päivittäisten tapaamisten sijaan ollaankin vain kuukausittain yhteydessä. (Fraussen & Donas, 2015, 91.)

4. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahoitus

4.1. Taustaa Euroopan unionin rahoituskäytännöistä

Euroopan unionin rahankäyttö on jatkuva keskustelun kohde useimmissa jäsenmaissa. Budjettikeskustelut ovat kuitenkin enemmän virkamiesten ja poliitikkojen areena kuin suuren yleisön. Keskustelut ovatkin suuri päänsärky virkamiehille erityisesti joka seitsemäs vuosi, jolloin eri jäsenmaat kiistelevät kuukausia erilaisista elementeistä, joita tulevan monivuotisen rahoituskehikseen halutaan. Tärkeimpiä ovat tietysti EU:n kokonaisbudjetti, joka on yleensä pidetty noin yhdessä prosentissa kaikkien jäsenmaiden yhdistetystä bruttokansantuotteesta, mutta myös yksittäisten jäsenmaiden taseet ja tuet ovat oleellinen keskustelun kohde. (Thillaye, 2016, 3.)

Vaikka keskustelut usein käyvät kiivaina, tulokset ovat yleensä varsin yllätyksettömiä ja linjassa aiemman kanssa. Kokonaisbudjetin tasapaino on saavutettu vuosikymmenten kuluessa, ja siksi tiukat suunnanmuutokset eivät ole realistisia. Jokaisella jäsenmaalla on omat varsin muuttumattomat intressinsä; esimerkiksi Ranska on pitänyt jo unionin synnystä lähtien oleellisimpana maataloustukia, kun taas köyhemmät eteläiset ja itäiset jäsenmaat tarvitsevat koheesiorahastojaan, joilla he rahoittavat enimmillään edelleen jopa puolet julkisista menoistaan. EU:n keskiarvo koheesiorahastojen osuudesta julkisissa menoissa on kuitenkin vain 14 %. Budjettivääntöjen pitkä historia saattaakin olla niiden akilleenkantapää, sillä uudistuminen ja uudet ajatukset saattaisivat rikkoa huolella rakennetun tasapainon. (Thillaye, 2016, 3.)

Kuten millä tahansa organisaatiolla, myös EU:lla on vuosittainen budjettinsa, josta päätetään joka seitsemäs vuosi käydyissä keskusteluissa. EU käyttää teoriassa budjettinsa kolmeen painopistealueeseen: kilpailukykyyn, luonnonvaroihin ja yhtenäisyyteen. Kuitenkin käytännössä suurin kuluerä on edelleen maataloustuet, jotka nielevät noin 30 % EU:n kokonaisbudjetista. Esimerkiksi tutkimukseen ja innovaatioon käytetään budjetista vain 7 %. Tätäkin epäsuhtaa on

jatkuvasti yritetty korjata; esimerkiksi nykyistä vuosien 2014-2020 budjettiakin suunnitellessa tavoite oli kohdentaa rahat Eurooppa 2020 tavoitteen mukaisesti. Kuitenkin toimivan kompromissin löytäminen osoittautui jälleen kerran hankalaksi jäsenmaiden välisessä kiistelystä. Ylipäättänsä budjettikysymykset Euroopan unionissa ovat varsin herkkä ja politisoitunut aihealue, sillä jäsenmaissa kokonaisbudjettiin annettavasta ja sieltä saatavasta rahasta vedetään usein turhankin suoria johtopäätöksiä koko EU:n hyödyllisyydestä tai haitallisuudesta. Iso-Britannia on koko jäsenyytensä ajan ollut varsin kriittinen budjettia kohtaan, mutta soraääniä on kuultu myös muista jäsenmaista erityisesti vuoden 2010 finanssikriisin jälkeen. Monissa jäsenmaissa ajatellaan, että EU pakottaa valtiot kiristämään omaa budjettiaan, mutta sitten EU:n budjetin rahat käytetään epätehokkaasti ja väärin kohteisiin. Tämä on tyypillistä retoriikkaa erityisesti läntisissä jäsenmaissa, Suomi mukaan lukien, jotka ovat pääasiassa nettomaksajia unionin budjettiin. (Thillaye, 2016, 16-40.)

Monet EU:n virkamiehet ja mepit ovatkin esittäneet, että toimiakseen paremmin ja tehokkaammin unionin budjettia tulisi itse asiassa kasvattaa nykyisestä. Köyhempien jäsenvaltioiden budjetit ovat huomattavissa osin riippuvaisia EU:n rahoituksesta, ja näiden maiden omavaraisuuden lisääminen vaatii lisää rahaa ja tukea. Pakolaiskriisi ja yhteisen puolustuksen syventäminen vaativat lisää rahoitusta. Kestävä kehitys tarvitsee myös panostusta. On myös esitetty ajatus, että unionin budjetin kasvattaminen auttaisi talouden syklien vaikutusten lieventämisessä. Todennäköistä silti on, että budjetti tulevaisuudessakin on ennen kaikkea kompromissien summa, missä jokaisen jäsenmaan oma ääni jäänee kuitenkin suhteellisen pieneksi. Toki tämän voi yleistää koko EU:ta koskevaksi väitteeksi suurimpia jäsenmaita lukuun ottamatta. (Thillaye, 2016, 5.)

Euroopan aluepolitiikka on saanut vuosien kuluessa osakseen myös kritiikkiä. Sen tehottomuutta on arvosteltu, eivätkä kaikki usko sen alueiden epätasa-arvoa vähentävään vaikutukseen. Aluepolitiikalla on raskas hallinto, ja useat projektit, joita arvostelijoiden mielestä tehdään vaan rahojen kuluttamiseksi, eivät ole koheesiopolitiikan perimmäinen tarkoitus. Kaikki saadut rahat halutaan silti ennemmin käyttää johonkin, kuin lähettää takaisin Brysseliin. (Troitino, 2013, 211-215.)

Ongelmana on myös aluepolitiikan joustamattomuus yksittäisissä jäsenmaissa. EU:n tasolla päätetyt laajat tavoitteet eivät välttämättä sovi yksittäisen jäsenmaan tilanteeseen. Joidenkin mielestä aluepolitiikka myös luo korruptoitunutta käytöstä. Esimerkiksi Italiassa paikallinen petosten tutkimuslaitos ilmoitti, että 433 miljoonaa euroa EU-rahaa käytettiin korruptoineisiin tarkoituksiin vuonna 2006. Jos muiden jäsenmaiden aluepolitiikan käytössä on edes vähän samoja piirteitä, on aluepolitiikka vakavissa ongelmissa. Kuitenkin korruption vaikean mitattavuuden ja tilastotiedon puutteen vuoksi lopullisia päätelmiä on mahdotonta tehdä. (Troitino, 2013, 211-215.)

Aluepolitiikalla on kritiikistä huolimatta tärkeä yhdistävä rooli EU:n tasolla. Se on tärkeä osoitus solidaarisuudesta EU:n jäsenmaiden välillä, sillä se allokoii rahaa rikkailta mailta köyhemmille. Sitä on syytä kehittää jatkuvasti lakkauttamisen sijaan. Lisäksi olisi suotavaa rakentaa lisää valvontamekanismeja väärinkäytösten estämiseksi. Vaikka vauraammat jäsenmaat nettomääräisesti jäävätkin tappiolle aluepolitiikassa, korvaavat Euroopan unionin avoimet sisämarkkinat ne menetykset moninkertaisesti. (Troitino, 2013, 211-215.)

4.2. EU-rahastot käytännössä

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla pyritään vähentämään EU:n eri alueiden ja jäsenvaltioiden kehityseroja sekä edistämään yhteiskunnallista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta. Tämä on tukipolitiikan perimmäinen tarkoitus ja ohjeistus Euroopan unionissa. Kilpailukyvyyn kehittäminen ja kestävä kehityksen tukeminen ovat oleellinen elementti sosiaalisen puolen lisäksi. Rakennerahastoilla on tarkoitus tukea ennen kaikkea heikoimmin kehittyneitä maita, mutta myös heikommin kehittyneet tai epäsuotuisassa asemassa olevat alueet vauraimmissakin jäsenmaissa kuuluvat korotetun tuen piiriin. (Ulkoasianministeriö, 2011, 7-10.)

EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa rahoitetaan kolmesta eri rahastosta. Ensimmäinen on vuonna 1975 perustettu Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), joka on myös rahastoista suurin.

Aluekehitysrahastosta tuetaan nimensä mukaisesti ohjelmia, jotka tukevat eri alueita Euroopan unionissa. Suomessa näitä rahoja hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö ja maakuntien liitot. Toinen rahasto on 1960 perustettu Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Sosiaalirahastolla tuetaan esimerkiksi työllisyyspolitiikkaan ja koulutuspolitiikkaan liittyviä hankkeita. Suomessa näitä rahoja hallinnoivat työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskukset. Kolmantena rahastona on vuonna 1993 perustettu Koheesiorahasto. Koheesiorahastosta tuetaan mm. liikenneverkkoja ja ympäristöhankkeita. Tästä rahastosta voivat saada tukea kuitenkin vain ne jäsenmaat, joiden bruttokansantuote henkeä kohden on alle 90 % kaikkien jäsenmaiden keskiarvosta. Vaatimus rajaa Suomen pois rahaston tuensaajista. Onkin tärkeä huomata, että Suomi saa rahaa EU:lta ainoastaan Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta. Myös mielenkiintoinen tekijä on tuleva maakuntaudistus, jossa ELY-keskukset ja maakuntien liitot yhdistyvät. Käsittelen kysymystä myöhemmin tutkielmassani. (Ulkoasianministeriö, 2011, 7-10.)

EU:n myöntämät alue- ja rakennepolitiikkavarat annetaan yleensä ehdollisina siten, että jäsenmaa veloitetaan osallistumaan myös omalla rahoituksella näihin projekteihin. Tämä oman rahoituksen osuus on yleensä kymmeniä prosentteja. Näin unioni pystyy ohjailemaan ja koordinoimaan myös jäsenmaiden omien budjettien käyttöä. EU:lla on nykyään myös käytössään finanssi-instrumentteja, kuten lainoja ja vakuuksia. EU houkuttelee esimerkiksi yrityksiä käyttämään vakuuttamiaan lainoja ja rahastoja. Toisaalta seurannalla on oleellinen roolinsa kaikessa unionin toiminnassa, ja erityisesti juuri alue- ja rakennepolitiikkarahastojen käytössä. Rahoitusten saajan täytyy raportoida varsin tarkkaan rahojen käytöstä ja suunnitelmien onnistumisesta takaisin EU:lle. (Thillaye, 2016, 8.)

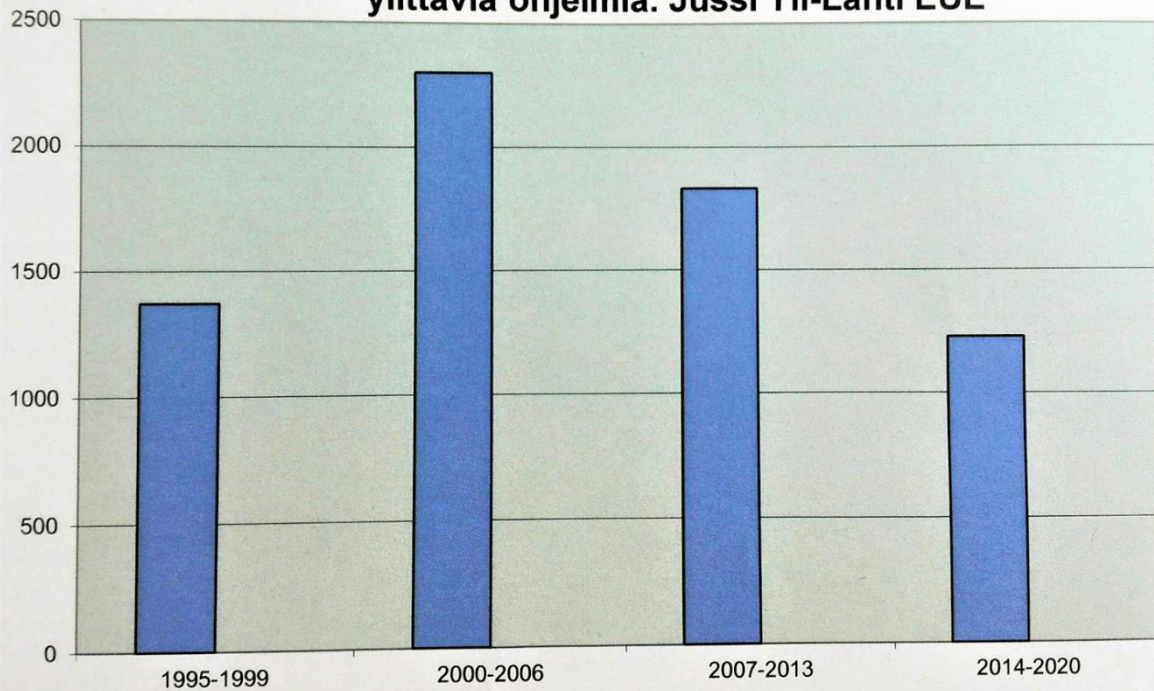
Euroopan unioni ei voi myöskään itse ottaa lainaa rahoittaakseen kulujaan. EU saa tulonsa pääasiassa kolmesta lähteestä; tullimaksuista EU:n ulkopuolisessa kaupassa, jäsenmaista kerätystä arvolisäveron osuudesta ja jäsenmaiden BKT:n mukaan määräytyistä osuuksista, jota jokainen jäsenmaa unionille maksaa. Jäsenmaiden maksava ja niiden BKT:n mukaan määräytyvä osuus kattaa 75% koko EU:n budjetista. EU on siten taloudellisesti riippuvainen jäsenmaidensa maksuosuuksista. Uusi monivuotinen rahoituskehys syntyy, kun Euroopan komissio tekee ehdotuksen, joka pitää tulla yksimielisesti hyväksytyksi Eurooppa-neuvostossa. Myös Euroopan

parlamentin enemmistön hyväksyntä vaaditaan, ennen kuin rahoituskehys voidaan panna täytäntöön. (Thillaye, 2016, 20-40.)

Kuvassa 2. esitetään Suomen saanto rakennerahastoista ohjelmakausittain kaikkina EU-jäsenyy vuosina. On helppo huomata, että suuntaus on ollut jo pitkään laskeva, ja viitteitä on samanlaisesta jatkosta. Mielenkiintoista on myös huomata suuri kasvu Suomen saannossa ensimmäisen vuosien 1995-1999 rahoituskehysten jälkeen, vaikkakin suurin tarve varmasti olisi ollut ensimmäisten jäsenyy vuosien aikana, kun Suomi vielä toipui 1990-luvun alun lamasta.

EU:n rakennerahastot ohjelmakausittain Suomessa (MEUR)

Vuoden 2013 rahassa. 1995-1997 tasoitettu 7 vuodelle. Ei sisällä rajat ylittäviä ohjelmia. Jussi Yli-Lahti EUE



Kuva 2. Suomen saanto EU:n rakennerahastoista EU-jäsenyyden ajan. (Yli-Lahti, 2016)

4.3. Nykyhetken ja lähitulevaisuuden arviointia

Euroopan unionin jäsenmaat kohtaavat jatkuvasti monenlaisia hankaluuksia, joita EU:n alue- ja rakennepolitiikalla yritetään ratkoa. Harvaan asuttujen maiden tukeminen on noussut tärkeäksi elementiksi nopean kaupungistumisen takia. Tämä on tullut erityisen selväksi pitkien välimatkojen Suomessa, mutta myös muissa jäsenmaissa samanlaiset ongelmat ovat nousseet pintaan. Tällaisilla alueilla yritetään EU-rahoituksen tuella parantaa esimerkiksi työllisyyttä ja yrittäjyyttä. Ongelmat korostuvat etenkin rakennemuutoksesta kärsivillä alueilla, joita Suomessakin on lukuisia. Perinteinen savupiipputeollisuus vähenee pikkuhiljaa, ja palvelutalous tekee tuloaan vahvasti. Usein tämä raju muutos uudenlaiseen talouteen on ollutkin EU-tukirahoituksen pääpainopisteitä. (Bachtler, ym. 2016, 26-32.)

Kaupungistumisen ja keskittämisen prosessi on pysyvää, ja tukirahoillakin voidaan saada tuloksia vain tiettyyn rajaan asti. Yleisesti ottaen muuttotappioalueet eivät pysty muuttamaan muuttosuuntaa, vaan trendit ovat pysyviä. Koheesiopolitiikalla ollaan saatu mitattavissa olevia positiivisia tuloksia vuosikymmenten aikana, kuitenkin tulosten määrä on ollut vaihtelevaa. Onkin vaikea vetää johtopäätöksiä siitä, mitkä vaikutukset johtuvat koheesiopolitiikasta, ja mitkä taas paikallisten EU-rahoja implementoivien viranomaisten toiminnasta. Kuitenkin selkeästi nähtävissä olevat positiiviset kehitykset ovat oleellinen peruste EU:n alue- ja rakennepoliitiikan jatkamiseksi. (Bachtler, ym. 2016, 26-32.)

Vuosikymmenten aikana Euroopan unionin rahoituksen pääpistealueet ovat muuttuneet jonkin verran. Maataloustukien osuus on tippunut 70-luvun 75 prosentista nykyiseen alle 50 prosenttiin. Sen sijaan samalla aikavälillä rakennerahastojen osuus on noussut 4.1 prosentista lähes 30 prosenttiin, eli kolmasosaan kokonaisbudjetista. Muiden kulujen, kuten hallinnon tai kehitysyhteistyön, osuus on pysynyt vuosikymmenet suhteellisen samana. Suurin muutos on tapahtunut maataloustukien ja rakennerahastojen painoarvojen välillä. Nykyisessä vuosien 2014-2020 rahoituskehyksessä on lisätty rahoitusta aikaisempaa enemmän tutkimukseen ja investointeihin mutta myös rajavalvontaan ja maahanmuuttoon. Toki budjettia suunnitellessa ei pystytty kunnolla ennustamaan maahanmuuttajien ja pakolaisten määrään muutosta, mikä on tapahtunut erityisesti vuodesta 2014 eteenpäin. Siksi vuosina 2015-2016 rajavalvontaan ja maahanmuuttoon annettiin huomattava määrä lisärahoitusta. Budjetissa onkin joustavia elementtejä mistä voidaan rahoittaa mahdollisia yllättäviä kuluja. (Euroopan komissio, 2018, 3.)

Vuosien 2021-2027 rahoituskehyn tulevaisuus on vielä auki. Yksi oleellinen kysymys on Ison-Britannian eroaminen EU:sta ja kuinka paljon se tulee haittaamaan kokonaisbudjetin suunnittelemista. Kuitenkin paljon positiivistakin on ilmassa; EU:n talous kasvaa verrattain kovaa vauhtia ja työttömyys on matalimmallaan sitten vuoden 2008. Hiukan pidemmällä aikavälillä unioni saa myös uusia nettomaksajia nousevista itäeurooppalaisista maista kuten Tšekki, Slovakia tai Viro. Toisaalta Brexitin toteutumista ei voida vielä pitää täysin varmana, ja tulevaisuus näyttää miten tilanne sen suhteen kehittyä. Myös uusia jäsenmaakandidaatteja on jonossa muutamia,

nämä sijaitsevat ennen kaikkea Balkanilla. Kroatia toki jo avasi pelin näiden maiden suhteen vuonna 2013 liittyessään unionin jäseneksi. Mitä tulee sitten muutoksiin budjetin koossa tai jäsenmaiden osuuksissa, niin ne jäävät todennäköisesti vähäisiksi. Talouden noususta huolimatta euroskeptisyyttä on edelleen pinnalla monessa jäsenmaassa, ja ainakaan kokonaisbudjetin ja jäsenmaaosuuksien nostolle voi olla vaikea löytää kannattajia. Vaikka sillä saattaisikin todistetusti olla positiivisia vaikutuksia ihmisten arkielämässä. (Euroopan komissio, 2018, 5-7.)

EU tarvitsee tuloja vähintään yhtä paljon kuin aikaisemminkin, ja onkin esitetty keinoja, joiden avulla EU voisi omilla resursseillaan lisätä tuloja. Esimerkiksi päästökauppajärjestelmässä huutokaupattujen alennusten tuotoista voitaisiin osa ohjata EU:n budjettiin. Tästä syntyvä tuotto olisi arviolta 7-105 miljardia euroa yhden budjettikehyksen aikana. Voitaisi myös kehittää unionin alueella kerättyä arvonlisäveroa, mikä määräytyy saastuttavuuden mukaan. Verosta kerätyt tuotot EU:lle lasketaan varsin monimutkaisella tavalla, ja tätä prosessia voisi yksinkertaistaa. Myös yhteistä yritysveromallia kaikille EU:n alueella toimiville yrityksille on ehdotettu, tämä toisi arviolta 21-140 miljardia euroa yhden budjettikehyksen aikana. Mahdollisesti voitaisiin myös verottaa kansallisia keskuspankkeja aina kun ne saavat tuloja uuden rahan liikkeelle laskemisesta. Tästä saadut tulot olisivat arviolta 10-56 miljardia euroa yhden budjettikehyksen aikana. (Euroopan komissio, 2018, 17.) Säästöjen arvioiden suurpiirteisyys kuvaa hyvin tulevan toimintaympäristön epävarmuutta, ja täten tulevaisuuden arvioinnin vaikeutta.

Uuden rahoituskehyksen täytyy pysyä aikataulussa, sillä edellinen vuosien 2014-2020 kehys myöhästyi jonkin verran, ja aiheutti sen vuoksi monien hankkeiden hyllyttämisen. Esimerkiksi pakolaisaallon vastaanottamisessa oli merkittäviä vaikeuksia osittain juuri tästä syystä. Kreikka oli etulinjassa, eikä saanut tarvittavaa tukea ajoissa, kun pakolaisten määrä kasvoi vahvasti vuonna 2015. Toisaalta rahoitusta ongelman hoitoon puuttui myös läpikulkumailta kuten Itävaltalta tai Unkarilta. Onnistunut siirtyminen uudelle rahoituskaudelle on tärkeää jopa koko unionin talouden kehittymisen kannalta. Esimerkiksi tärkeät projektit, kuten jo pitkällä kehitysvaiheessa oleva Baltian maiden läpi kulkeva nopea rautatielinja eli Rail Baltic, ovat riippuvaisia ennustettavasta ja nopeasti saatavilla olevasta tuesta. Viivästykset voisivat vaikuttaa jopa kymmeneen tuhansiin projekteihin. (Euroopan komissio, 2018, 18-20.)

EU-rahoituksen tulevaisuuden suhteen on muutamia kysymysmerkkejä. Tällä hetkellä kaikilla jäsenmailla on oikeus rahastojen tukiin, mutta pitäisikö vauraammat jäsenmaat jättää tämän mahdollisuuden ulkopuolelle? Jos näin tehtäisiin, EU:n legitimizeetti voisi kärsiä, sillä jos vuraat jäsenmaat eivät jatkossa saisi edes nykyisen vertaa tukea rakennerahastoista, tultaisiin EU-jäsenyyden mielekkyys varmasti kyseenalaistamaan. Jos aluekehitystuet näille jäsenmaille loppuisivat syntyisi säästöä noin 95 miljardia euroa, mikä on noin neljäsosa koko aluekehitysrahastoon varatusta 370 miljoonasta eurosta. 95 miljardia euroa on myös noin 8.7 % nykyisestä vuosien 2014-2020 rahoituskehyksestä. (Euroopan komissio, 2018, 11-20.)

Tuen loppuminen vauraille alueille tarkoittaisi sitä, että Suomen lisäksi ilman rakennerahastoista maksettavaa tukea jäisivät Tanska, Ruotsi, Belgia, Itävalta, Ranska, Saksa, Irlanti ja Alankomaat. Lisäksi monien Italian ja Espanjan vauraampien alueiden tuet loppuisivat. On myös olemassa mahdollisuus, että rakennerahastojen ehtoja kiristettäisiin lisää, jolloin tukea saisivat entisen rautaesiripun takaisten maiden lisäksi vain Portugali ja Kreikka. Tässä skenaariossa säästettäisiin yhteensä noin 124 miljardia euroa, mikä on noin 11 % nykyisestä vuosien 2014-2020 rahoituskehyksestä. (Euroopan komissio, 2018, 11.)

Kuvassa 3. esitetyssä kartassa on mahdollista nähdä korotetun EU-rahoituksen alueet Suomessa. Tässä kartassa ne on merkitty nimellä Tukialue I. Kymenlaakso on merkitty kartassa numeroilla 81 ja 82, Etelä-Karjala numeroilla 91 ja 93 ja Etelä-Savo numeroilla 101, 103 ja 105. Kartasta huomaa, että Etelä-Karjala ja Kymenlaakso ovat yhtä idässä kuin muut itäsuomalaiset maakunnat, mutta ne kuuluvat silti eteläisen Suomen aluehallintoon. Maantieteellisten faktojen lisäksi myös monet taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, joita käsittelen myöhemmin tarkemmin, puoltaisivat kaikkien kaakkoissuomalaisten maakuntien laittamista saman korotetun EU-rahoituksen alle.

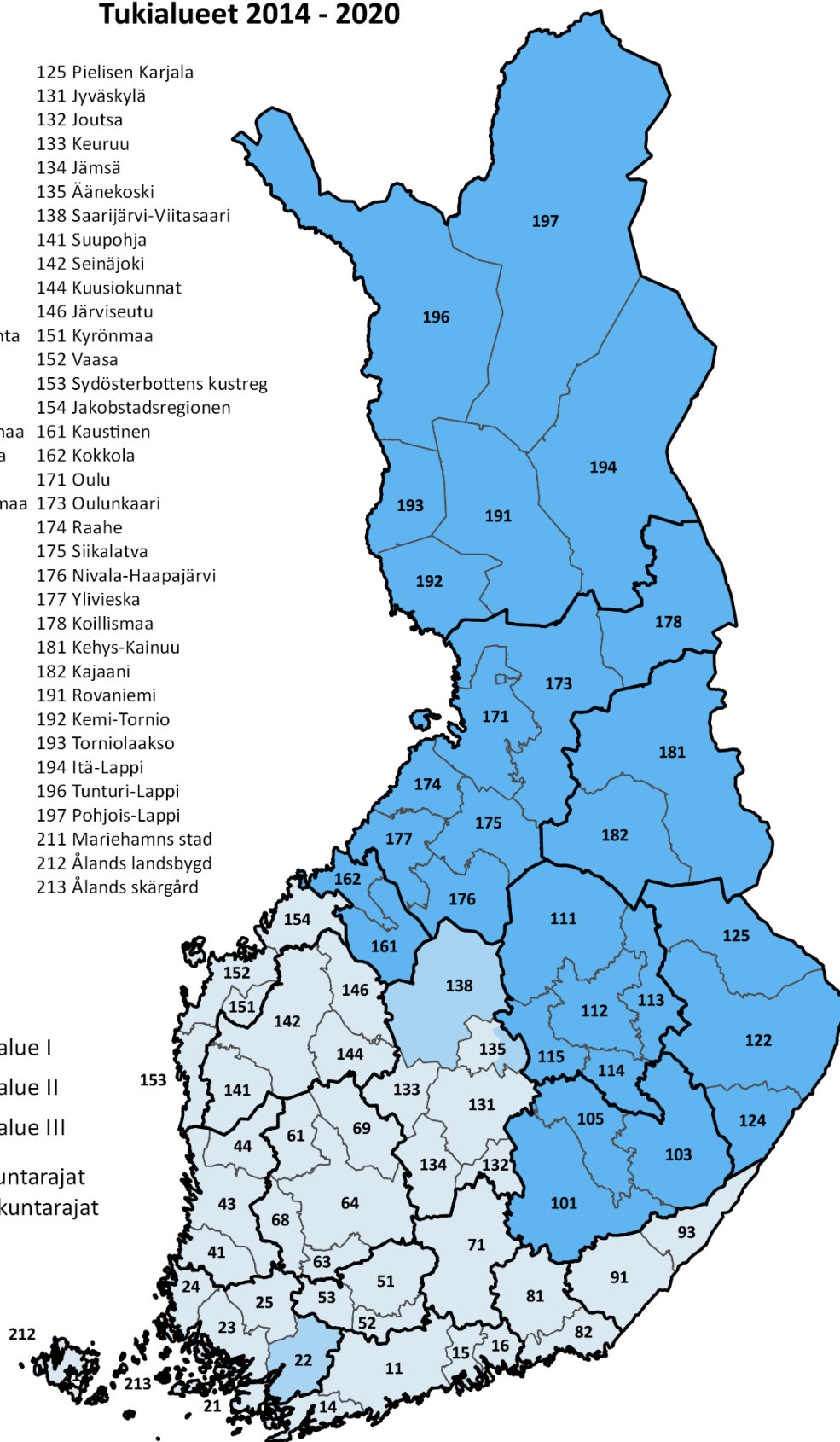
Tukialueet 2014 - 2020

Seutukunnat

11 Helsinki	125 Pielisen Karjala
14 Raasepori	131 Jyväskylä
15 Porvoo	132 Joutsa
16 Loviisa	133 Keuruu
21 Turunmaa	134 Jämsä
22 Salo	135 Äänekoski
23 Turku	138 Saarijärvi-Viitasaari
24 Vakka-Suomi	141 Suupohja
25 Loimaa	142 Seinäjoki
41 Rauma	144 Kuusiokunnat
43 Pori	146 Järviseu
44 Pohjois-Satakunta	151 Kyrönmaa
51 Hämeenlinna	152 Vaasa
52 Riihimäki	153 Sydösterbottens kustreg
53 Forssa	154 Jakobstadsregionen
61 Luoteis-Pirkanmaa	161 Kaustinen
63 Etelä-Pirkanmaa	162 Kokkola
64 Tampere	171 Oulu
68 Lounais-Pirkanmaa	173 Oulunkaari
69 Ylä-Pirkanmaa	174 Raah
71 Lahti	175 Siikalatva
81 Kouvola	176 Nivala-Haapajärvi
82 Kotka-Hamina	177 Ylivieska
91 Lappeenranta	178 Koillismaa
93 Imatra	181 Kehys-Kainuu
101 Mikkeli	182 Kajaani
103 Savonlinna	191 Rovaniemi
105 Pieksämäki	192 Kemi-Tornio
111 Ylä-Savo	193 Torniolaakso
112 Kuopio	194 Itä-Lappi
113 Koillis-Savo	196 Tunturi-Lappi
114 Varkaus	197 Pohjois-Lappi
115 Sisä-Savo	211 Mariehamns stad
122 Joensuu	212 Ålands landsbygd
124 Keski-Karjala	213 Ålands skärgård

- Tukialue I
- Tukialue II
- Tukialue III
- Maakuntarajat
- Seutukuntarajat

TEM
©Karttakeskus



Kuva 3. Suomen EU-rahoitus tukialueittain. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2014)

5. Aluehallinto Euroopan unionissa ja Suomessa

5.1. Aluehallinto Euroopan unionissa

Länsimaissa aluepolitiikan kehitys alkoi 1950- ja 1960-luvuilla sen aikaisen vahvan talouskasvun vuoksi. Aluepolitiikan päätavoitteet olivat alusta alkaen tasainen kehitys ja eriarvoisuuden vähentäminen vahvan teollistumisen aikakaudella. Rahan allokaatio valtion toimenpitein köyhemmille alueille oli aluekehityksen pääkeino. 1970- ja 1980-luvuilla lisääntynyt työttömyys nosti myös työllisyyspolitiikan aluekehittämisen tärkeäksi osaksi. Tällöin yritystuet tulivat myös osaksi aluepolitiikkaa. Aluepolitiikka ei ole kuitenkaan onnistunut ratkaisevasti vähentämään elintasoeroja missään. Nykyään tyypillisesti aluepolitiikassa painotetaan allokaation sijaan paikallista kehittämistä ja talouskasvua. Aluepolitiikka on myös yleensä oleellinen osa valtioiden hallinnon kokonaisuutta, ja sillä yritetään saavuttaa monenlaisia päämääriä, ennen kaikkea kuitenkin talouskasvua ja tasa-arvoisuutta. (OECD, 2010, 11-16.)

Aluetason ja paikallistason instituutioissa on suuria eroja eri Euroopan unionin jäsenmaiden välillä. Jäsenmaat eroavat toki muutenkin toisistaan paljon, monissa maissa johto on varsin keskittynyttä, kun taas toiset ovat enemmän federalistisia. Enimmäkseen jäsenmaat ovat kuitenkin varsin keskusjohtoisia. Federalistisiksi voidaan kutsua vain Itävaltaa, Saksaa ja varauksin Belgiaa. Suurin osa jäsenmaista, mukaan lukien Suomi, kuuluvat niin sanottuihin klassisiin yhteinäisvaltioihin. Tanska, Ruotsi tai Irlanti ovat muita esimerkkejä vastaavista jäsenmaista. Tosin tämä keskusjohtoisuus näyttää yhä enemmän olevan murtumassa ainakin jossain määrin. Useimmissa jäsenmaissa hallinnointijärjestelmät ovat muodostuneet pitkän ajan kuluessa, ja juontavat juurensa aikaan kauan ennen EU-jäsenyyttä. Euroopan unionin jäsenmaina kehitys kuitenkin ajaa niitä usein yhä yhtäläisempään suuntaan. Kehitys ei kuitenkaan ole suoraviivaista, ja eri jäsenmaissa on kokeiltu monia eri hallintoratkaisuja vuosikymmenten kuluessa. Tyypillinen suuntaus useimmissa jäsenmaissa on keskusjohtoisuuden purkaminen ja hallinnon jaottelu pienempiin paikallistasoihin. (Bullmann, 1997, 5-8)

1992 solmitulla Maastrichtin sopimuksella on myös suuri rooli alueiden autonomian kasvattamisessa kaikissa jäsenmaissa. Aluepolitiikkaa EU:n tasolla alettiin alun perin kehittää jo vuonna 1975 kun Euroopan aluekehitysrahasto perustettiin, osittain koska Iso-Britannia liittyi silloiseen Euroopan yhteisöön juuri samoihin aikoihin. Aluekehitysrahastoa on sen jälkeen kehitetty säännöllisin väliajoin, ja sen budjettia myös kasvatettu. Painopiste muuttui ajan myötä projektien tukemisesta ohjelmien tukemiseen. Infrastruktuurin tukemisen lisäksi koettiin tärkeäksi myös tuen antamisen laajemmallakin skaalalla, aina teollisuudesta lähtien. Vuoden 1989 uudistus toi myös niin sanotun kolmikantamallin missä Euroopan komissio, jäsenmaat ja paikallishallinto keskenään pohtivat ohjelmia, joilla alueita kehitetään eteenpäin. Näin ollen usein syntyy tilanteita jolloin valtionhallinnon pitää neuvotella molempiin suuntiin; sekä Euroopan komission kanssa, että paikallishallinnon kanssa. (Bullmann, 1997, 11-12.)

Jäsenmaakohtaisista eroista huolimatta suurin osa tukea saavista alueista on vuosien mittaan perustanut suoran edustuksen Brysseliin tai Strasbourgiin. Näillä paikallishallintojen edustuksilla on ennen kaikkea tehtävänänsä ajaa omia etujaan sekä lobata Euroopan komissiota ja Euroopan parlamenttia. Tärkeää on myös uusien lakien ja ohjelmien valmistelun seuranta. Myös monet kansainväliset organisaatiot toimivat Euroopan unionin ja aluehallintojen yhteen tuojina. Vahva ja toimiva paikallishallinnon lobbaus voi vaikuttaa positiivisesti jopa koko valtion EU-politiikkaan ja vaikutusvaltaan. (Bullmann, 1997, 13.)

5.2. Aluehallinto Suomessa

Suomessa maakuntien liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Maakuntien liittoja on Suomessa 18. Maakuntien liitoilla on lainmukainen tehtävä toimia maakuntansa aluekehittämisen ja maakuntakaavoitusviranomaisina. Tästä johtuen ne ovat maakuntansa johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksiköitä. Tehtävinä maakuntien liitoilla on maakuntaohjelmien ja maakuntasuunnitelmien laatiminen sekä alueellisten EU-ohjelmien tekeminen. Maakuntien liitot vastaavat lisäksi maankäytön

suunnittelusta. Maakuntien liitoilla on myös monia vapaaehtoisia tehtäviä, jotka painottuvat kunkin alueen omiin erikoispiirteisiin. (Valtiovarainministeriö, 2017)

Maakuntien liittojen roolia aluehallintoviranomaisina on ajan mukaan vahvistettu. Kuitenkin uusi maakunta- ja sote-uudistus tulee mylläämään tätä asetelmaa jossain määrin. ELY-keskukset ja maakuntien liitot yhdistyvät, minkä toivotaan tuovat tehokkuutta ja säästöä. Perimmäiset syyt maakuntauudistukselle ovatkin Suomen väestön ikääntyminen ja keskittyminen suurille kaupunkialueille, jolloin muiden alueiden ylläpidosta ja hallinnoinnista tulee entistä hankalampaa. (Valtiovarainministeriö, 2018)

Alueelliset erot ovat Suomessa pysyneet verrattain tasaisina kansainvälisesti, mutta isoimmat ongelma-alueet löytyvät itäisestä ja pohjoisesta Suomesta, ja sieltä erityisesti kaupunkien ja muiden alueiden välillä. Nuoren väestön poismuutto on iso ongelma; Suomen väestö vanhenee nopeimmin Euroopassa. Kuitenkin tämä ongelma on jossain määrin huomattu myös valtionhallinnon tasolla, ja laajoja ratkaisuja aikaisempien spesifimpien sijaan on ehdotettu ja toimeenpantu. EU:n aluepolitiikalla on toki ollut oma roolinsa tässä kehityksessä. (OECD, 2010, 112-118.)

6. Metodiset valinnat

6.1. Taustaa

Haastattelu on yksi yleisimmistä laadullisen tutkimuksen muodoista. Toisaalta haastatteluja voidaan käyttää myös kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Haastattelutyyppinä on useanlaisia hiukan eri keinoilla toteutettavia. Strukturoinnin aste määrittää yleensä haastattelutyypin. Perinteisesti haastattelut on jaettu kysymysten sitovuuden ja valmiuden mukaan strukturoituihin haastatteluihin ja strukturoimattomiin haastatteluihin. Näiden välillä on puolistrukturoitua haastattelut, joista tunnetumpia ovat teemahaastattelut. Teemahaastatteluissa käydään läpi samat aihepiirit, mutta kysymysten järjestys ja muotoilu voivat vaihdella. Tutkija itse valitsee omia päämääriään parhaiten ajavan haastattelutyypin. Teemahaastattelu sopii tutkimusmenetelmäksi erityisesti silloin, kun halutaan jättää joustovaraa haastattelutilanteeseen, mutta silti edetä rungon mukaan. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 9.)

6.2. Teemahaastattelut

Tapaustutkimusten aineistonkeruumenetelmänä ovat pääasiassa teemahaastattelut. Tein tutkielmani varten teemahaastatteluja kolmessa maakunnassa, Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa ja Etelä-Savossa. Teemahaastattelu on varsin tyypillinen menetelmä yhteiskuntatieteissä, ja se vastaa hyvin tämän tutkimuksen tavoitteisiin. Teemahaastattelu yleensä etenee tarkkojen kysymystenasettelujen sijasta valittujen teemojen varassa. Laadullisen tutkimuksen oppien mukaisesti tutkija määrittää prioriteettinsa ennen haastattelua, ja rakentaa näin haastattelurungon. Toki haastattelun aikana ilmeneviin mahdollisiin uusiin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota. Siten lisäkysymyksiä voi esittää, jos on tarvetta pureutua syvemmin johonkin uuteen, haastattelun aikana esille tulleet seikkaan. Kuitenkin pääpiirteissään olisi hyvä pysyä ennalta määritellyssä rungossa. Kysymykset ovat kuitenkin valikoituneet ennen kaikkea teoreettisen viitekehyksen perusteella, eli aiemmin tehdystä kirjallisuudesta ja tutkimuksesta kerättyyn tietoon. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 9-11.)

Tutkimushaastattelut nauhoitetaan usein, toki aina tämä ei ole mahdollista. Useimmiten nauhoittamisesta on kuitenkin enemmän hyötyä kuin haittaa. Nauhoittamisella on monta roolia; se toimii muistiapuna ja tulkintojen tarkastamisen keinona, sekä keinona tarkastella toisen tekemiä haastatteluja, jos haastattelun tulkitsija ja haastattelija eivät ole sama henkilö. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 11-13.)

Haastattelutilanne voi olla jännittävä, ja kokematon haastattelija ei välttämättä täysin ymmärrä omaa rooliaan siinä tilanteessa, eikä sitä kuinka paljon pystyy vaikuttamaan haastattelun kulkuun. Nauhoituksen avulla myös tätä vuorovaikutusta voidaan tarkastella paremmin jälkeenpäin. Myös uudet kuuntelukerrat voivat tuoda uusia elementtejä, joita ei haastatteluvaiheessa vielä huomannut. Pienet yksityiskohdat, kuten epäröinnit, on helpompi huomata vasta monien kuuntelukertojen jälkeen. Ymmärrettävästi haastattelun onnistuminen on ratkaisevaa aineiston kannalta, joten siihen tulisi valmistautua mahdollisimman hyvin. Etukäteen on syytä miettiä tarkkaan, miten haastattelutilanteen rakentaa, ja miten se lopetetaan. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 11-13.)

Haastateltavia voi valikoida myös niin sanotulla eliittihaastattelulla tai asiantuntijahaastattelulla. Eliittihaastattelussa korostuu haastateltavan asema yhteiskunnan ylimmillä portailla, vaikkakaan tämä ei ole välttämättömyys. Haastateltava voi olla myös jonkin tietyn alan asiantuntija ilman korkeaa yhteiskunnallista asemaa. Eliittihaastattelussa henkilöityminen korostuu, eli halutaan saada juuri tietty henkilö haastatteluun hänen asemansa vuoksi. Sekä eliittihaastattelussa että asiantuntijahaastattelussa haastateltaviksi valikoidaan vain sellaisia asiantuntijoita ja henkilöitä, joilta oletetaan löytyvän eniten tietoa tutkimuskohteesta. Tämä oletus voi perustua esimerkiksi haastateltavien institutionaaliseen asemaan tai johonkin muuhun sidokseen tutkimuskohteen suhteen. Asiantuntijahaastattelussa kiinnostuksen kohteena eivät ole haastateltavat sinänsä, vaan se tieto jota heillä oletetaan olevan. Kaikki tämä kertoo sen, että tiettyä tutkimuskohdetta kohtaan voikin olla vain kohtalaisen rajattu määrä ihmisiä, joita voidaan pitää asiantuntijoina. (Mosley, 2013, 16-19.)

Haastattelun jälkeen materiaali on syytä litteroida. Litteroinnin tarkkuus riippuu tutkijasta itsestään, sen voi tehdä hyvin tarkasti kirjoittaen ylös kaikki haastattelun aikana tapahtunut, esimerkiksi haastateltavan käyttämiä eleitä myöten, tai sitten suurpiirteisemmin. Litterointivaiheessa voi myös huomata aineistossa olevia puutteita. Haastateltavat eivät vastanneetkaan tutkimuskysymykseen tai esiin nousi uusia kysymyksiä. Kuitenkin laadullisen tutkimuksen peruselementtejä on tietty yllätyksellisyys, johon täytyy vain sopeutua. Ennalta- arvaamattomuutta kannattaa pitää positiivisena piirteenä, sillä se on usein ennen kaikkea uuden tiedon löytämistä ja havainnoimista. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 11-13.) Tässä työssä ennen kaikkea haastateltavilta saatu informaatio oli oleellista, joten litteroinnissa ei menty täysin yksityiskohtiin. Kuitenkin yritin varsin tarkkaan kuunnella nauhoitukset moneen kertaan, jotten jättäisi huomiotta mitään lausahdusta. Tämä korostui erityisesti Etelä-Karjalan liiton haastattelua litteroidessa, sillä se toteutettiin ryhmähaastatteluna.

7. Tapaustutkimus: Etelä-Karjalan liitto, Kymenlaakson liitto ja Etelä-Savon maakuntaliitto

7.1. Johdatus analyysiin

Suomessa kuten muuallakin Euroopassa alueellinen edunvalvonta on koettu tärkeäksi osaksi EU-politiikkaa. Suomi on verrattain iso ja harvaan asuttu maa, ja hyvästä elintasosta huolimatta EU-rahoituksella on oma tärkeä roolinsa alueiden kehittämisellä Suomessa. Itäiset ja pohjoiset maakunnat ovat monessa suhteessa vaikeammassa asemassa kuin eteläiset ja läntiset, ja tästä syystä EU-vaikuttamisella ja EU:n tukirahoituksella on tärkeä merkitys. Haastatteluaineistoni kuitenkin osoittaa, että tilanne ei ole aivan näin yksiselitteinen.

Taulukosta 1. voidaan nähdä joitain viimeaikaisia numeroita yhteiskunnan tilasta sekä ennakointilukuja vuodelle 2040. Vaikka tulevaisuusennustukset ovat aina suuntaa näyttäviä, osoittavat ne kuitenkin joitakin selkeitä mitattavissa olevia trendejä. Erityisen kuvaava tunnusluku on vanhuushuoltosuhte, joka vuonna 2040 näyttäisi olevan kaikissa tutkimuksen maakunnissa huomattavasti muuta Suomea huonommassa tilanteessa. Nykyhetken tilanteesta ehkä selkein ero on bruttokansantuotteessa asukasta kohden; Etelä-Karjalalla on jonkin verran korkeampi aste kuin Kymenlaaksolla ja Etelä-Savolla. Taulukosta voi nähdä myös EU-rahoituksen kokonaissummat ja niiden kohdentumisarviot kaikkiin tutkimuksen maakuntiin. Ero Etelä-Savon ja kahden muun maakunnan välillä on tietysti huomattava. Näissä kohdentumisarvioissa ei ole mukana valtion osuuksia.

	Etelä-Karjala	Kymenlaakso	Etelä-Savo
Asukasluku 2015	130 506	177 659	148 975
Väestöennuste vuodelle 2040	125 143	167 196	134 523
BKT asukasta kohden 2014 (Suomen keskiarvo 37 602 e)	36 521 e	32 402 e	29 500 e
Työttömyysaste 2017 (Suomen keskiarvo 12,6 %)	15,6 %	16,4 %	14,3 %
Työllisyysaste 2016 (Suomen keskiarvo 68,7 %)	64,6 %	62,1 %	64,8 %
Vanhushuoltosuhteen (yli 64-vuotiaita per 100 15–64 vuotiasta) ennuste vuodelle 2040 (Suomen keskiarvo 44,6)	55,6	59,4	68,0
Syntyvyysaste 2016 (Suomen keskiarvo 1,57)	1,52	1,62	1,58
EU-rahoituksen arvioitu kohdentuminen kaudella 2014-2020 (ESR ja EAKR)	n. 18 milj. e	n. 24 milj. e	n. 101 milj. e

Taulukko 1. Tilastotietoa tutkimuksen kolmesta maakunnasta. (Repo, 2017; Tilastokeskus, 2018; maakuntaohjelmat 2018-2021)

Teemahaastattelut toteutettiin 6.4.2018-20.4.2018 välillä kolmessa kaakkoissuomalaisessa maakunnan liitossa. Haastattelukysymykset löytyvät liitteistä. Jokaisessa kolmessa maakunnan

liitossa haastattelin kolmea henkilöä, ja nauhoitin myös haastattelut. Henkilöt olivat maakuntien liittojen johtavissa asemissa olevia virkamiehiä. Kysymysrunon tein ennalta, ja painotin kysymyksissä erityisesti EU-edunvalvonnan toteutumista ja tulevaisuusnäkökulmaa. Haastattelujen kestot vaihtelivat, mutta keskimäärin yhtä haastateltavaa kohden meni noin 40 minuuttia. Kahdessa ensimmäisessä maakunnan liitossa haastattelin jokaista yksitellen, mutta viimeisessä haastattelu suoritettiin ryhmähaastatteluna aikataulusyistä.

Nauhoitukset litteroin täysin haastattelujen jälkeen. Litteroiduista haastatteluista oli helppo kerätä oleelliset osat tutkielmaani varten. Litteroitua tekstiä tuli 53 sivua, joten karsimista täytyi tehdä paljon. Karsiminen osoittautui paikoin haastavaksikin. Haastatteluaineiston täydellinen litterointi oli kuitenkin oleellinen askel tutkimusprosessissa.

Analysoin tässä tutkielmassa jokaisen maakunnan liiton haastattelut yksitellen. Aloitan edunvalvontatyöstä, sitten tulevat valtio ja tutkimuksen muut maakunnat, ja lopuksi keskityn EU-tukirahojen käyttöön ja EU-tukirahoituksen tulevaisuudennäkymiin. Analyysi toimii samassa rytmissä kuin haastattelurunko. Analyysin jälkeen teen tutkimustulosten loppuyhteenvedon.

7.2. Etelä-Karjalan liitto

Etelä-Karjalalla on edessä samoja haasteita kuin muillakin syrjäisemmillä suomalaisilla maakunnilla. Lappeenranta on alueen vetovoimaisin kaupunki, mutta painii silti jossain määrin muuttotappion ja syntyvyyden vähenemisen kanssa. Suurten ja keskikokoisten kaupunkien elinvoimaisuutta mittaavassa tutkimuksessa Lappeenranta sijoittui keskiluokkaan, mutta osoitti erityistä vahvuutta muutos- ja kehitysdynamiikasta kertovassa suhteellisen elinvoiman vertailussa. (Etelä-Karjalan liitto, 2017, 3-5.)

Etelä-Karjalassa kuten muuallakin asutuksen keskittyminen kaupunkeihin on vahvaa, ja erityisesti tämä koskee Lappeenrantaa ja jossain määrin myös Imatraa. Maaseutualueet tyhjenevät ja jäävät paikoin jopa täysin asumattomiksi. Tämä toki luo paineita vähentää palveluverkostoa, toisaalta

erityisesti kesäisin myös nämä harvaan asutut alueet jonkin verran vilkastuvat mökkeilijöistä, mikä taas tuo rahaa ja kysyntää palveluille. Elinkeinojen suhteen Etelä-Karjalan vahvuudet ovat erityisesti metsäteollisuus ja Venäjän läheisyys. Toki Venäjän epävakaa taloustilanne on luonut ongelmia viimevuosina monille alueen yrityksille, mutta tilanne on parin viime vuoden sisällä muuttunut parempaan suuntaan. Myös Saimaa Euroopan neljänneksi suurimpana järvenä on houkutteleva turistikohde. Turismin kehittäminen onkin yksi Etelä-Karjalan oleellisimmista painopistealueista lähitulevaisuudessa. (Etelä-Karjalan liitto, 2017, 4-7.)

Maakuntaohjelmaa, jossa määritellään maakunnan kehittämisen päämäärät, rahoitetaan pääasiassa kahta reittiä. Ensimmäiseksi tällä hetkellä käynnissä olevasta Suomen rakennerahasto-ohjelmasta vuosille 2014–2020, joka siis sisältää aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR), Etelä-Karjalan osuus on 36,2 miljoonaa euroa. Tämä rahoitus tulee Euroopan unionilta, ja valtiolta. Aikaisemmin esitetyssä taulukossa oli vain EU:n rahoituksen osuus. Toiseksi on käytössä myös Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma vuosille 2014–2020. Euroopan maaseuturahaston ja valtion tuki Kaakkois-Suomeen on koko ohjelmakaudella yhteensä noin 33 miljoonaa euroa. On myös muita spesifimpiä ohjelmia, kuten Kaakkois-Suomi–Venäjä CBC 2014–2020. Sen tehtävänä on kehittää nimensä mukaisesti Kaakkois-Suomen ja Venäjän lähialueiden yhteistyötä ja yritysten sekä yhteiskunnan toimintaa noin 72 miljoonalla eurolla. Tämä rajaohjelma on ollut oleellinen erityisesti rajanylitysten sujuvoittamisessa. (Etelä-Karjalan liitto, 2017, 24-26.) Tämän rajaohjelman merkitys tulee ilmi myös haastatteluissa oleellisella tavalla, sillä jokaisessa maakunnan liitossa se mainitaan.

Rakennerahastot ja maaseutuohjelma ovat ennen kaikkea toisiaan tukevia rahoitusvälineitä, joiden kohdentamisessa tulee nähdä maakunnan kehittämistyön kokonaisuus. Tuleva maakuntaudistus näyttää lupaavalta, mitä tulee näiden ohjelmien hyötykäyttöön ympäri Suomea. Toki tilanne elää vielä maakuntaudistuksen ja seuraavan EU:n rahoituskehityksen suhteen. (Etelä-Karjalan liitto, 2017, 24-26.)

Venäjän kysymys pysynee yhtenä oleellisimmista tekijöistä mitä tulee Etelä-Karjalan tulevaisuuteen. Matkailu on yksi osa tätä kysymystä, mutta myös yhä useammat Venäjän

kansalaiset muuttavat pysyvästi Suomeen, ja monet juuri Etelä-Karjalaan. Etelä-Karjalassa vuonna 2016 asuneista noin 5000 ulkomaalaisesta suunnilleen puolet oli venäläisiä. Nämä ulkomaalaiset ovat noin 5 % koko maakunnan väestömäärästä. Etelä-Karjala on myös houkutteleva ja vakaa ympäristö erityisesti sellaisille kansainvälisille yrityksille jotka harjoittavat liiketoimintaa Venäjälle. Voidaan väittää, että Venäjä on kiinteästi sidottu Etelä-Karjalan elinkeinorakenteeseen. Muutaman vuoden takaisen ruplan arvon laskun seuraukset olivatkin melko vakavat koko Etelä-Karjalan taloudelle. (Etelä-Karjalan liitto, 2017, 20-24.)

Yleisvire Etelä-Karjalassa oli positiivinen. Toki talouden mittareilla Etelä-Karjalan asema on parempi verrattuna tutkimuksen kahteen muuhun maakuntaan. Tilanne on sama myös muuttotappion suhteen. Silti Suomen perspektiivissä Etelä-Karjalakin kuuluu ainakin jossain määrin rakennemuutoksesta ja muuttotappiosta kärsivien maakuntien joukkoon. Verrattuna tutkimuksen muihin maakuntiin Etelä-Karjalalla on myös muita vahvuuksia, kuten menestyvä yliopisto sekä vahva teollisuusperusta.

7.2.1. Edunvalvontatyö

Tutkimuksen kaikki haastateltavat esittivät edunvalvontatyön käytännön varsin selkeästi. Näin myös Etelä-Karjalassa, mutta siellä kuitenkin kiinnitettiin erityistä huomiota tiettyyn systemaattisuuden puutteeseen edunvalvontatyössä ja sen organisoinnissa. Maakuntavaltuuston roolia päätöksenteossa korostettiin, sillä se hyväksyy maakuntaohjelmat ja toimintasuunnitelmat. Kuitenkin käytännön työssä maakuntajohtaja ja johtoryhmä vastaavat EU-edunvalvonnan toteuttamisesta organisaation sisällä.

[...] meil ei oo sellasta selkeetä edunvalvontasuunnitelmaa niinkun näitten EU-asioiden osalta, tietysti ne isot linjat on selkeet, me halutaan turvata just tätä rajaohjelmaa jatkossakin ja maksimoida se saanto EU:sta sit tietysti näihin rakennerahasto-ohjelmiin ja tietysti hyödyntää sitä komission suorahoitusohjelmaa, periaatteellisella tasolla ne on mutta sitte että meillä olis niinku semmonen systemaattinen toimintasuunnitelma tähän EU-edunvalvontaan niin ei meillä sellasta [...]

Vaikuttamistyötä kuvailtiin aika värikkäästi mitä se epäilemättä onkin. Kuitenkin osuudeltaan EU-edunvalvonta kattoi haastateltujen arvion mukaan vain 1,5 henkilötyövuotta koko organisaatiossa. Työ on enimmäkseen jakautunut kaikkien työntekijöiden kesken tasaisesti, ainoastaan yksi haastateltava sanoi, että EU-edunvalvonta on hänen päätyökenttensä. Haastatellut myös kuvasivat tärkeimpiä edunvalvontatyön keinoja. Yhtenä isona foorumina nousi esiin Euroopan raja-alueiden liitto.

”Sitten on tietysti nää ohjelmahallintojen kautta vähän erilaisissa elimissä—vaikutetaan rajaohjelmiin jo siinä vaiheessa, kun niitä kehitetään, konsultointia voi tehdä.”

Pyritään vastaamaan kun on erilaisia kyselyitä komissiolta, tai alueiden komiteallakin oli tämmönen tavallaan kyselykierros, ni sellasiin sitten valmistellaan meidän näkökulmasta että onks se—tässä niinku tutkimus ja innovaatiopuolella se on ikään kuin noussu se rooli rakennerahastokausittain, viimesten monen kauden aikana isompaan rooliin ja siinä kohtaa meidän tavalla semmonen systemaattinen roolitus ja vaikuttaminen on vielä alkutekijöissään, siinä mm. keskustelua käydään yliopistokonsernin kanssa että mitkä heidän tavoitteet on ja sitte pyritään tukemaan meidän käytettävissä olevin instrumentein näitte alueen toimijoitten kytkeytymistä tämmösiin EU-verkostoihin.”

” [...] se on hyvin tavallaan monitahosta ja monisäikeistä, suoraan ja toisaalta sitte niiku välillistä. Tietysti se, että me emme ole missään toimistossa mukana [...] ”

Kuten aikaisemmin tuli jo ilmi, Etelä-Karjalan liitto ei ole osallisena missään EU-toimistossa, joten merkittävimmät vaikuttamisen kanavat ovat tutkimuksen muihin maakuntiin verraten erilaiset. Päällimmäisenä nousivat esiin Euroopan raja-alueiden liitto ja ministeriökontaktit. Myös suorat kontaktit komissioon eri ohjelmien puitteissa koettiin tärkeäksi sekä alueiden komitea.

Haastatteluissa tuli erityisen vahvasti esiin Venäjän rajan oleellisuus kaikin tavoin Etelä-Karjalalle. Rajaohjelmat, joilla rahoitetaan rajanylityspaikkoja, olivat erityisen painoarvon kohteita.

Yks mikä pitää huomioida siellä raja-ohjelman puitteissa, rajaylityspaikkojen kehittäminen, rajalle vievien väylien kehittäminen, et se on todella tärkeä tää rajaohjelmaninstrumentti kovassa infrarakentamisessa, että nyt muuten näitä rakennerahastovaroja ei voida käyttää tällaiseen infrarakentamiseen, nii se korostuu se rajaohjelman merkitys tässä.

7.2.2. Valtio ja tutkimuksen muut maakunnat

Yhteistyö tutkimuksen kahden muun maakunnan kanssa jäi kuitenkin vähäiseksi Etelä-Karjalassa. Lähinnä mainitsemisen arvoinen oli Suomi-Venäjä yhteistyöohjelma. Huomioitiin myös, että tutkimuksen aiherajaus on hyvin luonteva, sillä kaikki kolme maakuntaa ovat jollain tavalla osallisena Suomi-Venäjä yhteistyöohjelmassa.

[...] puhutaan koko tän tutkimusalueen puolesta, Venäjä-yhteistyössä hyvin luontevat kumppanit. No sitte muuten Etelä-Savo on sitä Itä-Suomen suuraluetta eli me taas Etelä-Suomen, että siinä mielessä meidän intressit eroaa esim. tän harvaan asuttujen alueiden erityisrahoituksen osalta et me ei päästä siitä nauttimaan. Et siinä mielessä jossain kohtaa niin on jouduttu yhteisestä--tai ei olla saatu sitä yhteistä paperia mikä täs oli mm. talvella kun koko Suomesta kasattiin tähän koheesiopolitiikkaan liittyen, et siinäki näky vahvasti tää Pohjois-Suomen painotus, arktiset alueet [...]

Valtion rooli EU-edunvalvonnassa nähtiin olennaisena, ja suhde valtioon hyvänä. Kuitenkin kritiikkiä esitettiin hiukan valtion aktiivisuutta kohtaan.

Totta kai jäsenvaltioiden merkitys on aivan olennainen, ja tälle ohjelmakaudelle mentäessäkin vähän kritisoiitiin sitä, että Suomen asema ei ollu kauheen hyvä sen takia, että tätä ei valtion puolelta hommaa hoidettu niin aktiivisesti, kun ois ehkä pitänyt.

7.2.3. EU-tukirahojen käyttö

Tyytyväisyys nykyiseen tilanteeseen rahoituksen suhteen oli Etelä-Karjalassa verrattain korkealla tasolla. Tätä pitää peilata hankalahkoon kokonaistilanteeseen. Rajaohjelman säilymistä pidettiin sinällään jo voittona, sillä Ukrainan kriisin takia koko ohjelma olisi voinut kaatua kokonaan.

Ohjelman säilymistä pidettiin siis sekä maakunnan liiton oman vaikuttamisen, että Suomen valtion tason vaikuttamisen tuloksena. Kuitenkin tulevaisuus on epävarma.

[...] että siinä mielessä on onnistumisia, mutta sitten just tää tilanne, että ollaan viime viikolla saatu tietää, että sitä lisärahoitusta tälle ohjelmalle ei tule--ni eihän siihen tietenkään voi olla tyytyväinen. Toki voi taas kysyä, että miten paljon me olisimme voineet tähän asiaan vaikuttaa. Jos USA ja Venäjä tappelee, niin miten Etelä-Karjalan liitto täällä pitäis [...]

Eteläkarjalaiset kokivat tukirahojensa käytön melko tehokkaaksi. Kilpailun sanottiin varmistavan tukirahojen tehokkaan käytön. Viitattiin myös Etelä-Savon korkeampaan saantiin. Aluekehitysrahaa käytetään pk-yritysten, erityisesti matkailualan yritysten, kilpailukyvyyn kehittämiseen. Yritysten tukemiseen määrättyistä varoista meneekin noin 80 % juuri matkailualan yrityksille. Aluekehitysrahaa käytetään myös uuden tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen. Tähän kuuluu osana vähähiilisyys. Sosiaalirahaston varoja, joita ELY-keskus hallinnoi, kohdennetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Myös koulutukseen liittyvät asiat ja työvoiman saatavuuden parantaminen ovat painopisteitä.

Missään nimessä kaikkia hankkeita ei voida rahoittaa mitä niiku olis tarjolla, ja tavallaan siinä mielessä tilanne on varmaan vähän erilainen meillä, kun vaikka Etelä-Savossa jossa on viisinkertainen määrä alueellista kehittämisrahaa hyödynnettävänä. Ja tös on kehitys menny siihen suuntaan, et meil ei varsinaisesti oo enää sellasia hankkeita pyörittäviä organisaatioita.

Sekä Etelä-Karjalassa että muuallakin tuli ilmi varsin vahvasti, että EU-rahoitusta Suomessa ei pääasiassa voi käyttää infrastruktuurin rahoittamiseen, tosin kuin esimerkiksi Itä-Euroopan jäsenmaissa. Kuitenkin rajaohjelma on poikkeus, ja siitä mainitsivat kaikki kolme tutkimuksen maakuntaa. Kymenlaakso ja Etelä-Karjala ovat rajamaakuntia, joten niille se on erityisen tärkeää, mutta myös Etelä-Savolle se on tärkeää epäsuorien hyötyjen takia. Kaupankäynti venäläisten kanssa sekä venäläiset turistit osoittautuivat erityisen tärkeiksi Etelä-Karjalalle, mutta näyttelivät merkittävää roolia myös kahdessa muussa maakunnassa.

7.2.4. EU-rahoituksen tulevaisuuden näkymät

Toinen merkittävämpi ero tutkimuksen muihin maakuntiin vaikutti olevan vähempi riippuvaisuus EU:lta saatavasta rahasta. Erityisen suuri ero oli Etelä-Savoon, joka toki kuuluu Itä- ja Pohjois-Suomen erityisalueeseen joka saa korotettua EU-rahoitusta. Mutta tästä johtuen Etelä-Savo nojaa myös rahoitukseen huomattavasti enemmän, jopa joitakin yhteiskunnan perusrakenteita myöten, josta haastatellut kertoivat. Myös Kymenlaaksossa oli samoja piirteitä, mutta se kuuluu Etelä-Karjalan kanssa eteläisen Suomen hallintoalueeseen, ja on näin enemmän samankaltaisessa tilanteessa kuin Etelä-Karjala, eli ei niin riippuvainen EU-rahoituksesta. Näistä syistä potentiaalinen EU-rahojen väheneminen ei nähty niin suurena uhkana, vaikka valtion apuun tuloa pidettiin epätodennäköisenä.

[...] ei jaksa kyllä uskoa et valtio laittas tähän, et nyt, jos aatellaan et se rahoitus menee sillä tavalla et siin on puolet EU- ja puolet kansallista, ja sit se kansallinen rahoitus jakaantuu et 75% on kansallinen ja sit 25% kunta, niin se on nyt jo se kansallisen rahoituksen osuus siitä niin iso et ei tavallaan siinä kokonaisuohjelmapotissa ei jaksa uskoo et se kansallinen tai valtion rahoitus siinä hirveesti kasvais [...]

Keskusteluissa tuli ilmi uusia mielenkiintoisia ajatuksia, joilla aluerahoitusta voisi kehittää nykyisestä. Nostettiin esille vahvemman kansallisen aluepolitiikan tarve. Tällä tavalla voitaisiin mahdollinen EU-rahoituksen supistuminen kompensoida, ainakin jossain määrin. Nykyinen tilanne, että kansallinen rahoitus on huomattavissa määrin sidottu EU-rahoitukseen, nähtiin varsin epävarmana elementtinä, josta olisi syytä siirtyä pois. Todettiin myös, että jo tällä hetkellä on ollut yritystä kehittää myös muunlaista rahoittamismallia.

[...] nyt kun niihin rakennerahastoihin on sidottu niin paljon EU-rahaa niin kansallista tai hirveesti muuta ei oo. Okei täl hallituskaudella on ollu jotain virityksiä, alueelliset innovaatiot 30 miljoonaa koko Suomeen kolmelle vuodelle eli 10 miljoonaa vuositasaalla, että aikasemmin oli maakunnan kehittämisrahaa mutta sitä momenttia ei enää oo, siel on ollu tiettyjä erityisohjelmia, aluekehitysohjelmaa ja koheesio ja kilpailukykyohjelmaa, osaamisen kehittymisohjelmaa [...]

”Ja nyt on vielä tällä hallituskaudella valtioneuvoston kärkihankkeet, niin niil on ollu tietty kohdennettui hakui tiettyihin teemoihin. Et sikäli, kun ne sattuu hyvin alueeseen ni tämmönenkin mahdollisuus on, mut ne ei oo sit korvamerkittyjä.”

Muut väylät rahoituksen saamiseksi Euroopan unionista nähtiin parempana mahdollisuutena, ja ne ovatkin Etelä-Karjalassa jo huomattavassa roolissa nykyäänkin esimerkiksi Suomi-Venäjä yhteistyöohjelman kautta, ja myös suorarahoitusohjelmien kautta.

[...] tähän tietysti suunta meillä on, että haluttas hyödyntää enempi niitä suorarahoitusohjelmia ja pyritään omalta osaltamme tukemaan niitä toimijoita, jotta niillä ois edellytykset hakee sitä rahoitusta, et me ei olla välttämättä se rahoituksen hakija siinä kovinkaa usein, mut sitte uskon, että uusi tuleva maakunta tulee olemaan merkittävä niikun itse hakemaan rahoitusta koska siellä on, kuitenkin tehää sitä eurooppalaista yhteistyötä monella eri alalla [...]

Tulevan maakuntauudistuksen vaikutukset nähtiin positiivisena, vaikkakaan suoraa yhteyttä EU-rahoitukseen ei ole. Etelä-Karjalan tapauksessa hyödyt ovat muita tutkimuksen maakuntia suuremmat, sillä rahojen hallinnointivastuu siirtyy maakuntauudistuksen myötä Etelä-Karjalaan, missä se ei aikaisemmin ollut.

Etuna ilman muuta nää aluekehittämisen välineet saadaan sinne maakuntaan koottua, on se yks toimivaltanen viranomainen, ja toivottavasti sitte siellä hyvä synergia eri yksiköitten välillä ja tavallaa leveemmät hartiat siihen aluekehittämiseen ja toivottavasti myös siihen edunvalvontatyöhönkin.

Riskinä pidettiin erilaisia hallintokulttuureita. Kun ELY-keskukset ja maakuntien liitot yhdistetään, joista ensimmäiset ovat niin sanotusti valtion organisaatioita ja jälkimmäiset taas maakuntien, niin yhteentörmäykset jossain määrin ovat mahdollisia. Kuitenkin tämän suhteen keskusteluissa pysyi positiivinen sävy, ja mahdollisuuksia pidettiin ehdottomasti uhkia suurempina.

7.3. Kymenlaakson liitto

Kymenlaakso on paininut pitkään moninaisten haasteiden parissa. Rakennemuutos kirpasi vanhaa teollisuusmaakuntaa, niin kuin muuallakin Suomessa on tapahtunut. Kymenlaaksossa ei myöskään ole yliopistoa, joten sieltä voidaan sanoa puuttuvan korkean asteen tieteellinen tutkimus, mikä tyypillisesti toisi hyviä työpaikkoja ja nuoria opiskelijoita paikkakunnalle. Yliopiston roolia ei tule vähätellä, sillä maantieteellisesti syrjäisemmällä Etelä-Karjalalla menee useimmilla mittareilla paremmin kuin Kymenlaaksolla. Osittain tämä johtuu epäilemättä korkean asteen kehityksestä ja tuotannosta, jota Etelä-Karjalassa tehdään. Toki Kymenlaaksolla on oma ammattikorkeakoulunsa XAMK, mikä toimii myös Etelä-Savossa. (Kymenlaakson liitto, 2017, 5-20.)

Etelä-Karjala ja Kymenlaakso muuten ovat monin tavoin samankaltaisia; pienehköjä maakuntia sekä pinta-alaltaan että väkiluvultaan sekä Venäjän naapuruudesta hyötyviä. Molemmat kuuluvat myöskin aluehallinnollisesti Etelä-Suomeen, mikä taas aiheuttaa sen, että EU-tuet ovat vähäisempiä. Itäisen ja pohjoisen Suomen maakunnat saavat rahoitusta suhteellisesti enemmän, vaikka Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan tilanteen vertautuvat niihin monella tavalla.

Verrattuna tutkimuksen kahteen muuhun maakuntaan Kymenlaakso asettui monella tavalla välimaastoon. Siellä myös pääkaupunkiseudun läheisyys näkyi selvemmin sekä hyvässä että pahassa, onhan Kymenlaakso maantieteellisesti lähimpänä Helsinkiä tutkimuksen maakunnista. Kuitenkin muuttotappio on ennustusten mukaan pysyvää, ellei jotain yllättävää tapahdu. Kymenlaaksolla onkin huonohkosta väestökehityksestä johtuen monenlaisia ongelmia ratkottavana nyt ja tulevaisuudessa. Erityisesti kirpaisevaa on nuorten ihmisten suhteellisen vähäinen osuus, mikä vääristää väestöpyramidia entisestään. Maakuntaohjelman tulevaisuusskenaarioissa maalataan verrattain ankeita näkymiä Kymenlaakson tulevaisuuskehityksestä, kuitenkin myös positiivisia näkymiä tuodaan ilmi. (Kymenlaakson liitto, 2017, 10-20.)

Rakennemuutos on osunut myös Kymenlaaksoon pahasti, ja 2000-luvun alussa Kymenlaakso jäi muun Suomen keskimääräisen bruttokansantuotteen kehityksestä jälkeen, eikä ole sen jälkeen

onnistunut kuromaan etumatkaa kiinni. Työpaikkoja onkin siirtynyt melko rajusti teollisuudesta palvelualoille. Kuitenkin viennin arvo on Kymenlaaksossa korkealla tasolla, he ovat toisena Uudenmaan jälkeen. Satama ja liikenneyhteydet ovatkin varmasti Kymenlaakson yksi kriittisimmistä kilpailueduista verrattuna muihin tutkimuksen maakuntiin, ja näiden kehittämiseen varmasti EU-rahaa toivotaan jatkossakin. Maakuntaohjelmassa korostettiin myös Venäjän merkitystä, ja kuvailtiin Kymenlaaksoa kahden metropolin väliseksi maakunnaksi, eli Helsingin ja Pietarin. Osittain EU-rahalla rakennettu uusi moottoritie Helsingin ja Kotkan välillä onkin erinomainen askel tämä potentiaalin valjastamiseen entistä paremmin. (Kymenlaakson liitto, 2017, 12-20.)

7.3.1. Edunvalvontatyö

Edunvalvonnan päämäärät ja hierarkia olivat myös Kymenlaaksossa varsin selkeät. Maakuntavaltuuston rooli oli merkittävä, sillä se hyväksyy toimintasuunnitelman, ja maakuntajohtaja sitten johtaa prosessia käytännössä.

Maakuntavaltuusto tietysti hyväksyy meidän toimintasuunnitelman kulloisellekin vuodelle, ja tokihan ne lyödään lukkoon sitten maakuntaohjelmassa mm. nää tärkeimmät asiat mitä esim. liikennepolitiikkaan tulee. Maakuntavaltuusto, maakuntahallitus, ja maakuntajohtaja johtaa sitten sitä.

EU-edunvalvontatyö kuvailtiin jatkuvaksi ja varsin käytännönläheiseksi prosessiksi. Tarkemmin sanottuna heidän mielestään se on jalkatyötä, verkostoihin osallistumista, suoraan vaikuttamista komission valmisteluun. Kaikesta tästä erityisesti yksi haastateltavista vastaa erityisesti työkseen, sillä hänen tittelinsä oli kansainvälisten asian päällikkö. Korostettiin myös vaikuttamista kansallisen päätöksenteon kautta, eli he pyrkivät tuomaan näkökulmia esille Suomen valtioneuvoston ja eduskunnan suuntaan. Myös meppien tapaamista pidettiin tärkeänä.

[...] viimeisin edunvalvonta-asia EU:ssa mitä tein, oli pari viikkoa sitten aluepolitiikan pääosastolla yhdessä muiden Suomen rannikkomaakuntien kanssa keskustelemassa rajat ylittävien ohjelmien yhteistyön tulevaisuudesta. Kävimme tapaamassa valmistelusta vastaavaa virkamiestä ja jätimme hänelle kannanoton ohjelmien osalta [...]

Kymenlaakson liitto on mukana Helsingin EU-toimistossa useiden muiden eteläsuomalaisten toimijoiden kanssa. Tämän toimiston tärkeys tuli hyvin esille haastatteluissa. Korostettiin suoran vaikuttamisen roolia, ja toisaalta EU-toimiston painoarvoa.

No niitä on useita, suora vaikuttaminen on se millä parhaiten saadaan tuloksia aikaan mutta työvälineenä toimisto Brysselissä on tietysti erittäin tärkeä eli Kymenlaakso on osana Helsingin EU-toimistoa, jonka toimialue on eteläinen Suomi. Uudenmaan liitto on siinä isäntäorganisaationa ja sitte Kymenlaakso Kanta-häme, Päijät-Häme maakuntina, sitten kaupungin ja suurin osa pääkaupunkiseudun korkeakouluista kuuluu tähän konsortioon [...]

[...] ja se Brysselin toimisto itse, se että siellä on toimisto se ei tarkoita mitään, mutta siellä luodaan verkostoja ja ne voi olla henkilötasolla poliitikoihin liittyen, että meillä on MEPit siellä, mutta meillä on myös erityiskysymyksiä liittyen avainhenkilöiden kanssa, vaikkapa liikenne-edunvalvontaa [...]

Koska Kymenlaakso on osallisena Helsingin EU-toimistossa, oli helppo arvata, että se oli yksi tärkeimmistä vaikuttamisen kanavista heille. Kuitenkin oli myös muita merkittäviä keinoja vaikuttaa.

[...] sitten toinen merkittävä on tällanen Euroopan laajuinen järjestö CPMR—se on Euroopan merellisten perifeeristen alueiden järjestö, noin 150 jäsenaluetta Euroopassa ja tuo nimenomaan tätä merellisyyttä ja sijaintia keskustan ulkopuolella keskiöön, tai näkökulmaa sinne EU päätöksentekoon [...]

Vaikkakin Kymenlaakson liitto on vain yksi pienehkö tekijä Helsingin EU-toimistossa, ja toisaalta Helsingin EU-toimisto on yksi pieni tekijä suuressa Euroopan unionin vaikuttamiskentässä, niin silti haastateltavat kokivat toimiston erittäin hyödylliseksi välineeksi, mutta muistivat myös korostaa, että sen onnistunut hyödyntäminen vaatii jatkuvaa työtä. Haastateltavien mukaan sinällään pelkkä toimisto ei anna suoranaista lisäarvoa, vaan se mitä sillä tehdään ja miten paljon sen kautta saadaan hyötyä. Hyötyjen punnitseminen on toki järkevää, sillä EU-toimiston jäsenyys

on kuluerä. Etelä-Karjalassa oltiin aikaisemmin tultu siihen tulokseen, että kustannukset toimistoon osallistumiseen ovat hyötyjä suuremmat.

7.3.2. Valtio ja tutkimuksen muut maakunnat

Yhteistyö tutkimuksen kahden muun maakunnan kanssa koettiin myös Kymenlaaksossa vähäiseksi lukuun ottamatta Venäjä-projektia. Maakuntien omavaraisuutta korostettiin, ja maakuntien itsenäistä vastuuta omasta toiminnastaan.

Etelä-Karjalan kanssa tehdään yhteistyötä tähän ulkorajayhteistyöhön liittyen eli Venäjän suunnan yhteistyöohjelma on meidän yhteinen intressi, siinä toki on Etelä-Savokin mukana siinä ohjelmassa mutta tää vaikuttamisyhteistyö tähän asti on ainakin ollu aika lailla sitä, että me ollaan tehty sitä yhdessä Etelä-Karjalan kanssa. Se on nimenomaan sellainen asialähtöinen tämän Kaakkois-Suomi-Venäjä-ohjelman osalta tehtävä yhteistyö.

Suhde valtioon ja valtion rooli nähtiin oleellisena Kymenlaaksossa. Suhtautuminen valtioon oli verrattain positiivista. Korostettiin, että valtion ja maakuntien näkökulmat täydentävät toisiaan, mutta niiden näkökulmat usein kuitenkin poikkeavat toisistaan. Siksi onkin tärkeää, että maakunnat tekevät vaikuttamistyötä itsenäisesti suoraan EU:n päätöksenteon tasolla.

[...] totta kai valtio on osa EU:ta, eli Suomen kanta vaikuttaa kaikkiin EU:ssa tehtäviin päätöksiin ja totta kai se on tärkeä, kun puhutaan koheesiopolitiikasta, kun puhutaan liikennepolitiikasta merialuepolitiikasta mistä tahansa niin valtio eli EU-neuvostossa jäsenvaltiot käyttää ääntä ja sikäli tietysti se on erittäin tärkeä koska ilman Suomen myötävaikutusta EU ei pysty tekemään päätöksiä [...]

[...] maakunnan liittojen tehtävä tällä hetkellä on kuntien puolesta valvoa maakuntien etua ja siinä sitä yhteistyötä sitten tehdään valtion suuntaan. Vaikutetaan eduskuntaan, vaikutetaan ministeriöihin ja niin edelleen. Valtiolla on merkittävä rooli mutta maakuntien roolia ei tule missään nimessä väheksyä ja näkökulmat täydentää toisiaan [...]

Haastatteluissa tuli myös ilmi, että Kymenlaakso asemoi itseään pois itäisestä ja kaakkoisesta Suomesta, ja mieltää itsensä enemminkin eteläisen Suomen maakunnaksi, mitä se toki on ainakin

aluehallinnollisesti. Nostettiin myös esille entinen Itä-Suomen liittouma, josta Kymenlaakso on jäänyt pois.

[...] just tuossa maakuntahallituksessa toissa kokouksessa niitattiin että Kymenlaakso on edelleen eteläsuomalainen maakunta, ja se Itä-Suomen liittouma oli erillinen--- mä olin sen viimeinen puheenjohtaja sillon 2010, sen jälkeen virallisesti Porvoon Haikossa oli maakuntahallitusten yhteiskokous niin se päätettiin. Mut sitä ei sillä lailla, kun Ilkka Kanerva sano sillon et ei tätä saa haudata, niin ei sitä haudattu mut se jätettiin säästöliekille. Mutta sen koommin se ei ole ainakaan sillain kokoontunu. Että nyt näyttää vähän, että entinen Itä-Suomi alkaa sillain hajota, että Etelä-Karjala on suuntautumassa Itä-Suomen neuvottelukuntaan [...]

Kuten edellisestä haastatteluotteesta voidaan huomata, tilanne on viime vuosikymmenten ajan elänyt, ja raja Kymenlaakson sekä Etelä-Karjalan välille muodostunut syvemmäksi tietyssä määrin. Kuitenkin yhteistyö EU-edunvalvonnan suhteen erityisesti Venäjään liittyvissä asioissa on edelleen vahvaa Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan kanssa. Näihin tekijöihin ja käsityksiin voi toki vaikuttaa jopa maakuntien omat markkinointi- ja brändäystavoitteet, joilla yritetään saada oma maakunta näyttämään mahdollisimman houkuttelevalta. Korostettiin myös asialähtöisyyttä yhteistyössä Etelä-Karjalan kanssa.

Etelä-Karjalan kanssa tehdään yhteistyötä tähän ulkorajayhteistyöhön liittyen eli Venäjän suunnan yhteistyöohjelma on meidän yhteinen intressi, siinä toki on Etelä-Savokin mukana, mutta tää vaikuttamisyhteistyö tähän asti on ainakin ollu aika lailla sitä, että me ollaan tehty sitä yhdessä Etelä-Karjalan kanssa.

Venäjä-yhteistyö on suurin Etelä-Karjalaa ja Kymenlaaksoa yhdistävä tekijä, muuten maakunnat toimivat pääpiirteissään itsenäisesti, niin kuin muuallakin Suomessa. Venäjä-yhteistyön osalta erityisesti rajanylitysalueiden infraan saadun tuen merkitys oli molemmissa maakunnissa suuri.

Venäjä ohjelmanosalta noit rajanylityspaikkoja on paranneltu merkittävästi. Eli myöskin infraan voidaan käyttää mut se ei oo suoraan tässä rakennerahasto-ohjelmassa mikä Suomella on [...]

7.3.3. EU-tukirahojen käyttö

Tyytyväisyys rahoituksen määrään oli myös kohtalaista Kymenlaaksossa. Erityisesti nostettiin esiin epäreiluksi mielletty asema rahoituksen määrän suhteen, ja vähempi saanti Etelä-Savoon verrattuna, mikä on tietysti päinvastainen viesti kuin mitä eteläsavolaiset antoivat.

[...] koheesiorahoituksen osalta Etelä-Suomi ei voi olla tietenkään puhtaasti tyytyväinen, sanotaan että Suomen saanti kokonaisuudessaan on sellainen asia mihin EU kokonaisuutena vaikuttaa mut sitten, miten Suomen sisällä rahoitus on jaettu niin, se on tietysti hyvin epätasainen, niikun Etelä ja Länsi-Suomessa huomattavasti pienempi ja Itä- ja Pohjois-Suomessa huomattavasti suurempi. Erityisesti Kymenlaakson näkökulmasta katsottuna se on aika epäreilu tilanne, koska koheesiorahoituksen tarkoituksena on tasottaa nimenomaan eroja, ja nyt kun katsotaan viimeaikaista kehitystä niin Kymenlaakson kehitys on ollut varsin negatiivista rakennemuutoksesta johtuen, eli tunnusluvut ovat jotakuinkin samalla tasolla mitä ne on Etelä-Savossa, mutta siellä rahoituksen määrä on viisinkertainen meihin nähden.

[...] tyytyväisiä ollaan tietysti näihin raja-ohjelmien olemassaoloon mutta niidenkin osalta tietysti on erinäisiä kysymysmerkkejä uudella kaudella tulossa. Se on ollut yks tapa kasvattaa sitä saantoa.

Kymenlaaksolaiset kokivat tukirahojen käytön olevan tyydyttävällä tasolla, vaikkakin kehityksen varaa myönnettiin olevan, mikä on toki totta kaikkialla. Aluekehitysrahoitusta käytetään yrityskehittämiseen ja innovaatioiden ja osaamisen kehittämiseen. ELY-keskuksen hallinnoivia sosiaalirahaston varoja käytetään työvoimapalveluihin eli osaamisen kehittämiseen ja köyhyyden torjumiseen. Toivomus korkeammasta itsemääräämisen tasosta rahojen käytön suhteen nousi esiin myös Kymenlaaksossa. Todettiin, että rahamäärien pienuuden vuoksi niitä pyritään käyttämään mahdollisimman tehokkaasti. Silti tulokset eivät aina vastaa toivottua, ja siksi EU-rahoitusta voisikin kuvailla jossain määrin riskirahoitukseksi.

[...] rakennerahasto-ohjelma on aika lailla rajattu, ja se ei ole niin että alueet voisivat täysin vapaasti päättää mihin käyttävät, jos noudatettas subsidiariteettiperiaatetta, niin olettasin että maakunnissa pystyttäisiin vieläkin enemmän itse päättämään siitä mutta ohjelmassa on tehty tietyt valinnat minkä pohjalta tehdään. Sitten meillä

on olemassa tällöinen älykkään erikoistumisen strategia, joka ohjaa tai ainakin pitäisi ohjata tätä tutkimukseen käytettävää rahaa [...]

Taloudellisesti Kymenlaakson tilanne on kohtalainen mutta osin haasteellinen, ja asettuukin myös siltä osin tutkimuksen kahden muun maakunnan väliin. Kymenlaaksolla on joitakin vahvuuksia Etelä-Karjalan suhteen, kuten meren läheisyys ja suurehko satama, ja toisaalta ne jakavat muutamia etuja kuten Venäjän raja ja siitä tulevat hyödyt. Kymenlaaksolla ei kuitenkaan ole yliopistoa, ja toisaalta teollisuuden rakennemuutos on varsin vahvasti osunut juuri Kymenlaaksoon. Nämä tekijät heikentävät sen asemaa huomattavasti suhteessa Etelä-Karjalaan, vaikka se onkin maantieteellisesti lähempänä pääkaupunkiseutua.

7.3.4. EU-tukirahoituksen tulevaisuuden näkymät

EU-rahoituksen merkitys Kymenlaaksolle on kohtalainen, ja sen potentiaalinen väheneminen aiheuttaisi ongelmia jossain määrin, sillä valtion apuun ei sielläkään uskottu. Kuitenkin optimistinen vire oli havaittavassa siinä mielessä, että tuen vähenemisestäkin kyllä selvitäisiin. Myös kuntarahoituksen roolia korostettiin, eli kunnat ovat aktiivisesti rahoittaneet ohjelmia, mikä ei ole aivan tavanomaista. Tämäkään ei silti korvaisi mahdollista EU-raham vähenemistä.

[...] No en missään nimessä usko, että kansallinen rahoitus kompensoi EU-rahaa, koska ei Suomen budjetti tai valtion talous ole sen vahvempi mitä se on ollut, mutta mennään parempaan suuntaan mutta ei siellä mitään suurta liikkumavaraa ole. En usko koska se on kuitenkin Suomen politiikka ollu se, että yritetään maksimoida se saanto sieltä EU:sta ja sitä myöten tarvitaan sitä kansallista vastinrahotustakin siihen mutta ei sillä korvattaisi sitä pienenevää jos. Ja sit oikeestaan oo muita tällasia rahoituslähteitä millä pystyttäisi kompensoimaan [...]

Mä en jaksa uskoa siihen valtion tuen kasvuun, no ei varmaan kokonaan pystytäk kompensoimaan, no ei saada semmosta volyymia ehkä niitä aluekehityshankkeita, et se vaan niin kuin pienenee sitten. Nää raja-alueohjelmat kuitenkin saadaan onneksi eri tuetista tulossa, se on vähän sitä kompensoitua.

Myös Kymenlaaksossa muut rahoitusväylät nähtiin hyväksi keinoksi hankkia rahaa, mutta niiden tulevaisuuden näkymien suhteen esiintyi skeptisyyttä. Mielenkiintoista oli myös, kuinka Venäjä-

ohjelma nähtiin tärkeänä laajemmassa perspektiivissä kuin pelkästään alueen kehittämisen näkökulmasta. Tällaisen ohjelman avulla voidaan ylläpitää ruohonjuuritason suhteita silloin kun valtioiden tasolla suhteet eivät ole niin hyvät. Venäjä-ohjelma onkin väline yhteydenpitoon maakunnan tasolta, kaupunkien tasolta, kehittäjätoimijoiden tasolta ja kansalaisjärjestöjenkin tasolta.

Oletan että ulkorajayhteistyö instrumenttina jatkuu jossakin muodossa, mutta se että pääseekö sellaset ohjelmat sitten käyntii uudellakaan kaudella, ei varmaankaan nopeammin kuin tälläkään kun tätä kautta on kulunut nyt...tai sanotaa et Kaakkois-Suomi-Venäjä-ohjelman valmistelu alkoi 2013 ja nyt eletään vuotta 2018, siis 5 vuotta on kulunut ja ohjelma ei ole edelleenkään käynnissä, en osaa ennustaa että tulee mitään muita mahdollisia instrumenttejä sitten tähän, niin kun sanottu niin paine maahanmuuttajien osalta on aika lailla Välimerellä, ja sitten kun poliittinen suhdanne Venäjän suuntaan on niin kireä kuin se tällä hetkellä on EU:n ja Venäjän välillä niin voi olla että joku Brysselissä keksii senkin että eipäs rahoiteta tätä jatkossa [...]

Tulevan maakuntauudistuksen suhteen oltiin toiveikkaita, ja siinä nähtiin myös jonkin verran epäsuoria vaikutuksia EU-rahoituksen hankkimiseen ja sen käyttämiseen. Positiivista on myös se, että demokraattisuuden lisääntymistä päätöksenteossa pidettiin todennäköisenä. Tosin Kymenlaaksossa ainoana maakuntana painotettiin, että maakuntauudistus tuo todennäköisesti mukanaan jonkin verran resurssileikkauksia ja priorisointeja. Soten 90 % osuus on toki huomattava uusien maakuntien rahoituksesta, mikä täytyy huomioida tulevaisuutta suunnitellessa. Jäljelle jäävään 10 % täytyy riittää kaikkeen muuhun työhön EU-edunvalvonta mukaan lukien.

Maakuntauudistuksen pitäisi selkeyttää moniakin asioita, maakuntien päätöksentekojärjestelmä tulee demokraattiseksi ja se on tietenkin ihan hyvä, se tarkoittaa myöskin EU-rahoituksen osalta sitä, että varmaankin suurempi osa kehittämisrahoituksesta tulee jonkin näkösen demokraattisen peukalojäljen sitte saamaan, toki yritystuet ja muut vastaavat kulkee edelleen virkamiespäätöksinä niitä ei voida tietosuoja ynnä muista syistä viedä mihinkään julkiseen käsittelyyn, se on ihan hyvä.

On tää sote mikä vie 90%, tietysti se on suhteellinen merkitys et meidän pitää täl kymmenel prosentilla nostaa vaan itse profiiliamme tuosta rahoituksesta, ei se henkilöstöstä oo ihan näin huono, se on 82 % suunnilleen, niin siinä tää koko EU-rahoitus tai siis se huomio et se saadaan näkymään mut sit etuna tai mahdollisuutena vois ajatella et onhan siinä sit se et onhan se uus maakunta ihan toista luokkaa kun tämmönen pieni maakunnan liitto, on hienommat puitteet semmoseen et volyymia paljon, toivottavasti sitä hallinnossa voidaan käyttää vaikka nyt on budjettiraami on niin tiukka.

7.4. Etelä-Savon maakuntaliitto

Etelä-Savon maakuntaliitto on tutkimuksen kolmas maakunnan liitto. Etelä-Savo itsessään eriytyy aluehallinnollisesti Kymenlaaksosta ja Etelä-Karjalasta, sillä se on kuulunut vuodesta 2010 lähtien Itä-Suomen aluehallintovirastoon. Tämä antaa sille erityisesti EU-rahoituksen näkökulmasta suuria etuja, kun verrataan tutkimuksen kahteen muuhun maakuntaan. Tämä johtuu siitä, että Itä- ja Pohjois-Suomi saa korotettua EU-rahoitusta sen sijainnista ja harvasta asutuksesta johtuen.

Talouden ja muuttotappion näkökulmasta Etelä-Savo suoriutuu heikoiten verrattuna Etelä-Karjalaan ja Kymenlaaksoon, ainakin jos tarkastellaan bruttokansantuotetta henkeä kohden. Kuten Kymenlaaksosta myös Etelä-Savosta puuttuu oma yliopisto, vaikka siellä muiden yliopistojen sivuyksikköjä onkin. Lisäksi opettajankoulutuslaitos päätettiin äskettäin lakkauttaa Savonlinnasta, mikä hankaloittaa alueen tilannetta entisestään. Kuten aiemmin tuli jo ilmi, Etelä-Savolla on kuitenkin Kymenlaakson kanssa yhteinen ammattikorkeakoulu XAMK. (Etelä-Savon maakuntaliitto, 2017, 4-15.)

Etelä-Savolla ei ole myöskään sataman tuomaa etua kuten Kymenlaaksolla tai rajaa Venäjän kanssa kuten Kymenlaaksolla ja Etelä-Karjalalla. Toki myös Etelä-Savo hyötyy epäsuorasti Venäjän rajan läheisyydestä, ja onkin mukana tutkimuksen kahden muun maakunnan kanssa Suomen ja Venäjän yhteistyöprojektissa. Silti Etelä-Savo on verrattain yrittäjäintensiivistä aluetta, mikä tuo alueelle lisää hyvinvointia. Maakuntaohjelmassa painotetaan erityisesti biotalouden ja matkailun kansainvälistymisen merkitystä. Saimaan tuoma turismi on tärkeää sekä Etelä-Savolle että Etelä-

Karjalalle, ja sen merkityksen voidaan olettaa vain kasvavan. (Etelä-Savon maakuntaliitto, 2017, 4-15.)

Muuttotappion ja väestöpyramidin kannalta Etelä-Savo on samassa veneessä Kymenlaakson kanssa, eli nuorten ihmisten vähäisyys ja näillä näkymin pysyvä muuttotappio nakertavat maakunnan tulevaisuudennäkymiä. Kuitenkin joillain mittareilla, esimerkiksi hyvinvointia mittaavan GPI-indeksin mukaan Etelä-Savo on Suomen kolmen parhaan maakunnan joukossa. Tämä lisää varmasti optimismia tulevaisuuden rakentamiseen. Myös tulevaisuusskenaariot maakuntaohjelmassa luovat mielenkiintoisia mahdollisuuksia seuraaville vuosille edelleen arvaamattomassa toimintaympäristössä. (Etelä-Savon maakuntaliitto, 2017, 4-15.)

7.4.1. Edunvalvontatyö

Eteläsavolaiset ilmaisivat myös varsin selkeästi edunvalvontatyön hierarkian ja päämäärät, kuten muutkin tutkimuksen maakunnat. Maakuntavaltuusto toimii ylimpänä päättävänä elimenä, ja maakuntajohtaja viraston johtajana johtoryhmän kanssa käyttää maakuntahallituksen mandaattia kokousten välisenä aikana.

Jos me tehdään jotain vaikkapa sellasia kannanottoja jota EU-keskustelussa käytetään meidän linjauksina, niin kyllä me ne ollaan meidän hallituksessa tavalla tai toisella aina käyty. Joskus ei kerkee viedä niitä etukäteen sinne, mutta kun meillä tää keskustelu EU-asioissa on sellasta jatkuvaa, niin se on aika lailla sillein tiedossa, että meidän maakuntahallitus on suurin kaartein tätä mieltä, ja me ollaan sille sektorille virastona aina osuttu.

EU-edunvalvontaa kuvattiin Etelä-Savossakin monisäikeiseksi prosessiksi, joka on jatkuvasti esillä päivittäisessä työssä. Erityisesti tärkeää oli pitkäjänteinen pohjatyö, ja selkeät yhdessä valmistellut linjaukset ja viestit, joita on helppo viedä Euroopan unionin tasolle. Myös korostettiin jälkiarvioinnin merkitystä, eli uuden rahoituksen saaminen riippuu usein siitä, mitä aikaisemmalla ollaan saatu aikaan.

[...] jos me mietitään, vaikka nyt tätä Itä- ja Pohjois-Suomen tilannetta erikseen, niin meillä on Suomessa tää linjaus, kun Itä- ja Pohjois- Suomi sai liittymissopimuksessa tän erityis aseman, harvan asutuksen ja etäisyyksien vuoksi, ni meil on hiukan korkeempi tukitaso, ni se on tavallaan yks semmonen mitä me sit ajetaan alueellisesti, mut tää on jännä et Suomen muutkaan alueet eivät mitenkään oo torppaamassa tätä koska muut alueet tietää, että sillä Suomi saa sitä rahaa. [...]

[...] puhutaan koheesiopolitiikasta ja koheesiorahoituksesta, mm. esim ESR, Euroopan aluekehitysrahasto EAKR joista jälkimmäinen on meillä paljolti hallinnoitavana että miten niitä käytetään ja mitä tuloksia saadaan aikaan niin erilaisen tämmösen materiaalin tuottamista siitä että mitä ne oli ne tulokset, sitte niitten levittäminen, niistä tuloksista tiedottaminen, sen lisäksi että se varsinainen tekijäporukka näissä rahoitushankkeissa tekee sitä tiedottamista niin myös tehhään viranomaistaholla sitä, mutta sitte on tällasta suoraa edunvalvonnallista—tällasta kasvokkain tapahtuvaa yhteistyötä. Joko me viedään viestiä näiden toimitettujen materiaalien kanssa tai yhdessä sovittujen päämäärien kanssa tai ilman, viedään ministeriöitten suuntaan, ja sitten pyydetään, että tää on meidän kanta, että viekää te niitä eteenpäin, sitten meillä on tietenkin suoraan komission suuntaan tätä toimintaa [...]

Etelä-Savon maakuntaliitto on mukana Itä- ja Pohjois- Suomen yhteisessä EU-toimistossa mikä arvatenkin on heille yksi tärkeimmistä vaikuttamisen kanavista. Myös Etelä-Karjala oli aikaisemmin mukana tässä samassa toimistossa, tosin se edusti silloin pelkkää Itä-Suomea, mutta he jättäytyivät pois vuonna 2011. Kuitenkin myös muut vaikuttamiskanavat nähtiin merkityksellisinä, kuten esimerkiksi yhteistyöverkostot ja suora vaikuttaminen Meppeihin.

EU-toimisto tosiaan kun, he on siellä paikan päällä niin sehän se on, heillä on paljon helpompi tehdä sitä työtä, ja sitten kaikenlaiset tämmöset verkostot niinkun meillä on Itä-Suomella on maakuntien liitoilla tämmönen oma yhteistyökuvio--Tietenki jonkun verran sitten saattaa tulla tämmöstä mediatiedotetta ja tämmöstä, mut jos aatelee sitä EU-suuntaa niitä vaikuttamisen kanavia, niin kyllä se on se että meillä on nää omat yhteistyöverkostot ja niillä sitten pyritään vaikuttaa sekä meidän niiku suomalaisiin EU:ssa eli meppeihin, tai sitte valtion tahoon koska sitten kun EU:n budjettia laaditaan ja näin niin valtion kanssa se käy EU sitten sitä neuvottelua siinä, niistä toiminnoista ja näistä niin heiän suuntaan, niin valtiovalta ymmärtäs meidän alueella olevat edut ja tavoitteet ja näin eespäin, ja sitten suoraa sinne EU viestintää että kuinka tärkeitä nää eri budjettiosat on [...]

7.4.2. Valtio ja tutkimuksen muut maakunnat

Eteläsavolaisetkin kokivat yhteistyön tutkimuksen muiden maakuntien kanssa vähäiseksi. Jälleen korostui Venäjä-yhteistyö, josta Etelä-Savokin hyötyy vaikkakaan ei niin paljon kuin tutkimuksen muut maakunnat. Myös korostettiin, kuten Kymenlaaksossakin, Venäjä-yhteistyön laajoja vaikutuksia aluekehittämisen ulkopuolella. Korkeakouluyhteistyö nousi pinnalle ehkä enemmän kuin muualla, ja se vaikuttaa olevankin oiva alusta maakuntien väliselle kumppanuudelle. Näyttääkin siltä, että korkeakoulujen merkitystä Suomen maakuntien pärjäämiselle ei voi likaa korostaa. Tärkeää oli myös yhteistyö turismin kehittämisen suhteen, erityisesti Saimaan matkailuun liittyen.

[...] me ei vastusteta näitä Venäjä-pakotteita ja me ei tueta epädemokraattista kehitystä Venäjällä, mutta me katsotaan että alueiden keskinäinen yhteistyö tässä rajan molemmin puolin ni se ois semmonen liennyttävä tekijä jota EU:nkin kannattas tukea ja saada liikkeelle, ja tätä me ollaan yhdessä Etelä-Karjalan, Kymenlaakson kanssa, ne on aidosti rajamaakuntia ja me ollaan sit se joka ei oo ihan rajassa kiinni, mutta yks meinkin keskeisin hanke on Parikkalan rajanylityspaikan avaaminen kansainväliseksi pysyväks paikaks, ja siksi että vaikka onkin Etelä-Karjalan puolella niin palvelis myös tätä Itä-Suomea [...]

”Mutta meil on sitte asioiden kautta tulevaa yhteistyötä tosi paljon mikä vaikuttaa siihen just et, kun me yhteistyökumppaneiden asioita EU:n suuntaan ajetaan [...]”

”Toiminnalliset yhteiset asiat luo edunvalvonnan asiaa yhteisesti enemmän kuin pelkästään hallinnollinen yhteistyö.”

Suhde valtioon koettiin Etelä-Savossa hyväksi ja valtion rooli merkittäväksi. Kuitenkin yhteistyömahdollisuuksien lisäämistä toivottiin erityisesti, mitä tulee matalan kynnyksen yhteistyöhön. Tuli myös ilmi, että hallituspuolueitten kritiikki Suomen osuuden kasvusta EU:n budjetissa voi lukkiuttaa neuvotteluasemat etenkin, jos se tulee ilmi kansainvälisen median ja neuvottelukoneiston kuullen.

Sehän on keskeinen se valtion rooli koska valtio on toimijana se joka hoitaa nää EU tason neuvottelut ja on hallintoviranomaisena tässä koheesio-ohjelma puolella, ja myöskin sitten valtion budjetti tuo sille, no tällä hetkellä puolet rahasta, saa nähdä

minkä verran tuo seuraavalla kaudella, että se on vielä avoin, mutta sit se että valtion roolissa, että valtiolla ei nyt oo mun mielestäni ollu vielä ihan semmosta riittävän selkeää ja rohkeaa viestiä siihen EU-neuvotteluun, et se on vähän ristiitasta se valtion tason keskustelu ja sitä ei oo saatu kanavoitua niin että nää keskenään ristiriidassa olevat asiat muodostas semmosen hyvän kokonaisuuden [...]

[...] kyllä mä näkisin että tuo meiän suheikki valtioon on hyvä—mutta se vois olla matalammankin kynnyksen yhteistyötä, että toisinaan tuntuu että ministeriöt on joissakin näissä edunvalvonnallisissa asioissa sillai että jos pitäis yhdessä viedä jotain asioita sellai että alueet ja valtiovalta veisivät yhdessä asioita komission suuntaan niin toisinaan tuntuu et on vaikea saada semmosta yhteistyökeskustelua aikaseks ministeriöiden kanssa, tietenki siinä varmaan vaikuttaa sekin että tuota mehän ollaa vaan –Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat on aika iso osa tästä maasta mutta ei me olla ainoita maakuntia tässä maassa että valtion pitää kattoo kaikkien etua, että tuota ja sovittaa sitä yhteen [...]

7.4.3. EU-tukirahojen käyttö

Eteläsavolaiset eivät olleet kovin tyytyväisiä rahoituksen määrään. Viime neuvotteluissa saavutettua rahoituksen määrää pidettiin jopa epäonnistumisena Suomelle. Tässä erityisesti nousi esille, kuinka he kokivat korotetun EU-rahoitukset edut varsin vähäisiksi, sille heidän mukaansa se etu kompensoidaan muille maakunnille valtion taholta. Kuitenkin yksi haastateltava myös korosti, että rahoituksen määrä on vielä varsin hyvä tällä hetkellä, ja että tilanteessa ei siinä mielessä ole mitään vikaa.

[...] Suomi saattoi tehdä joitain arviointivirheitä siinä neuvotteluvaiheessa sen suhteen, että miten sitä koheesiopolitiikan rahoitusta ois kannattanu vaatia, ja sitten se toinen asia mihin ei voi olla tyytyväinen, kun Itä- ja Pohjois-Suomi sai vähän isomman rahoituksen, eli erityisrahoituksen normipotin lisäksi, niin samallahan valtion omaa rahoitusta Itä- ja Pohjois-Suomeen leikattiin. Eli se mitä lännessä ja etelässä tehdään paljon valtion rahoituksella, vaikka työvoimapolitiikassa, niin täällä se joudutaan tekemään EU-rahalla, että ESR-raha menee pitkälti valtion budjetin leikkausten paikkaamiseen, ja aluekehitysrahaston puolesta sama juttu eli aika paljon meillä kuullaan vielä sitä, että käyttäkää niitä EU-rahojanne, jos lähdetään ministeriöiden kanssa puhumaan, että voisiko tehdä tätä ja tätä. Se tavallaan syö sen lisärahoituksen pois [...]

[...] mitä me saadaan EU-rahotuksesta, ni mun mielestä meil on hirveen hyvä tilanne ollu nyt, ja myöskin niin että se ohjelma mikä meillä, on siellä sellasia et käytännön

hanketoiminnan kannalta voisi olla hyvä, jos siellä olisi vähän lievennyksiä joissakin asioissa ja tän tyyppistä. Jotkut hankkeet jää, että emme voi myöntää niille rahoitusta vaikka ne sisällöllisesti olisikin hyviä. Ne olis siis aluekehittämisen kannalta merkittäviä mut sen täytyy sit tapahtua jollain muulla rahalla. Mut meil on ollu mun mielestä hyvin käytettävissä rahoitusta ja nimenomaan niihin tarpeisiin mitä meidän kentällä on. Mutta tietysti onhan nyt vahva pelko siitä, että se tulee pienenemään [...]

Eteläsavolaiset olivat tyytyväisempiä rahoituksen käyttöön, mutta totesivat kehittämisen varaa olevan. Tämä on samankaltainen viesti verrattuna myös muihin tutkimuksen maakuntiin. EU-rahoituksen käytön osalta korostettiin älykkään erikoistumisen tukemista ja innovaatioalustojen luomista. Huomautettiin myös, että vaikka EU-ohjelma on sinällään valtakunnallisesti sama, niin käytännössä maakuntien painotuserot korostuvat. Erityisesti toivottiin myös lisämahdollisuuksia rahojen käytön joustavuuteen, eli päästäisiin pois segmentointiajattelusta, jossa jokaiselle rahasummalle on määritelty ennalta oma kohteensa. Tästä kehityssuunnasta on ilmeisesti ollut viitteitä myös EU:n tasolla.

Se on ainainen kysymys siitä, että montako tukieuroa käytännössä menee siihen tuota tuettavaan toimintaan, kun siitä vähennetään hallinnolliset kulut. Eli aina julkisen rahan käyttö vaatii tietyt valvonta, raportointi, valintamenettelyt että rahaa käytetään oikein, että ei yksikään julkinen rahottaja voikkaan suostua siihen että annetaan blankkona rahaa ja sanotaan että käyttäkää miten haluatte, koska se on kuitenkin veronmaksajien rahoja, sekin mikä tulee EU:lta se vaan kerätään sinne useamman tahon kautta.

Mä näkisin, että tehostamista on, että hallinnointiin ja valvontaan liittyvät toimenpiteet niin se seula ja tarkkuus tuntuu, että se on samalla tasolla kaikissa EU-maissa. Kun kuitenkin hallintokulttuurit on hyvin erilaisia, että mun mielikuva nyt on se että tätä ollaan minulta Suomen taholta rummutettukkin ainaki alueilta ja minusta valtionkin taholta, yleisesti ottaen tätä rahankäytön yksinkertaistamista, yksinkertaisestaan—käytön valvontaa, kuinka tarkasti tehdään tarkastustoiminta jne ja yleensä ottaen ne rahoitusinstrumentit että onko kaikki jaoteltu hyvin pieniin segmentteihin mitä saa mistäkin, vai onko kyse ei blankosta mutta kuitenkin sellaisista laajemmista kokonaisuuksista joissa ois sitten enemmän liikkumavaaraa minkälaiseen toimintaan sitä pottia käytetään, että kaikki ei oo niin ylhäältä ohjattua.

Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, Etelä-Savo hyötyy rahallisesti eniten EU-rahoituksesta. Kuitenkin Etelä-Savon maakuntaliitossa asiasta löydettiin monia puolia. Eteläsavolaiset muistuttivat, että korkeasta saannosta on hyötyä myös muille maakunnille suorasti ja epäsuorasti. Vaikka Itä- ja Pohjois-Suomi tienasi viime rahoituskehyskaudella 70 % kaikesta Suomeen ohjatusta tuesta, niin sinne jäi lopulta vain 60 %. Tosin sanoen hyödyt muille maakunnille ovat huomattavia, ja vastakkainasettelu siinä mielessä, että mikä alue saa eniten tukirahoitusta EU:lta, on turhaa. He myös toivoivat laajempaa huomiota sille, että EU-rahasta saatu hyöty kompensoidaan muille maakunnille moninkertaisesti muita reittejä.

Ja kaikkein räikeimmin tää näkyy siinä, miten ajattelee toi TEM:in alaisuudessa oleva aiemmin Tekes nykyisin BusinessFinland. Niin nehän on suorastaan vetäytynyt Itä- ja Pohjois-Suomesta liki kokonaan pois--Ja ne BusinessFinland ihmiset vastaa sillä tavalla, että he haluaa että heidän innovaatorahoituksen taso on korkea, että ne ei halua perustaa maakuntasarjaa, vaikka tuliskin korkeatasoisia hankkeita. Eli aiemmin TEKES:in verkko on vedetty pois idästä. BusinessFinland jakaa rahoitusta enemmän vuodessa, kun Itä- ja Pohjois-Suomi saa 7 vuodessa näihin tarpeisiin rahaa. Eli Itä- ja Pohjois-Suomen saava korkeampi EU-raha on moninkertaisesti kompensoitu muille erityisesti Helsinki, Tampere, Turku tyyppisille.

7.4.4. EU-tukirahoituksen tulevaisuuden näkymät

Kaiken kaikkiaan oli varsin selvää, että Etelä-Savolle EU-rahast olivat tärkeämpiä verrattuna Etelä-Karjalaan ja Kymenlaaksoon. Sekä aluehallinto että alueen yritykset saavat siitä huomattavaa etua, ja ovat toisaalta jossain määrin riippuvuussuhteissa sen kanssa. Siksi Etelä-Savo haluaakin pitää niistä niin kovasti kiinni; valtion auttavaan käteen ei myöskään siellä uskota.

Sitten jos määrä vähenee, niin tuota en todellakaan pysty uskomaan, että valtio toisi samaa panosta ainakaan sillä tavalla ketterästi, ja nythän maakuntaudistuskin lähtee siitä, että niukkuutta jaetaan maakunnille. Eli valtio ei kykene näitä hoitamaan kustannustehokkaammin, joten hoitakaa te. Enempää rahaa ette saa. Niin se on selvä asia, ettei meille lisärahaa mistään ole löytymässä, joten julkinen raha jää vähemmäksi, ja se jää yritysten varaan, että millä tavalla valtio satsaa yliopisto ja korkeakoulukenttään.

Ei pystytä. Että kyllä mää nään, että se mitä tukia kansallisesti, jos aatellaan vaikka tutkimus ja elinkeinotoimintaa mitä jaetaan, niin kyllähän se keskittyy selkeästi

Etelä- ja Länsi-Suomen suuriin kasvukeskuksiin. Tietenki siellä on massaa enemmän ja sinne keskittyy isot tutkimuslaitokset ja isot yritykset. Ja siellä on isommat työmarkkinat. Sikäli se onkin ihan loogista, mutta jos ajatuksena on se, että koko Suomi on elinvoimainen ja asuttu, niin sitten, jos se näkökulma on se, että on se pelko siinä, että jos tää selvästi vähenee tai lakkaa kokonaan tää EU-rahoituksen käyttö alueella, ettei saaha enää sitä EU-rahoitusta, että valtiolla ei oo enää intressiä harjoittaa sellaista aluepolitiikkaa missä tuetaan, että kaikki Suomen alueet pysyy kehityksen mukana.

Toisaalta oli myös positiivisiakin näkemyksiä.

”Et sellasia mitkä tuntuu olevan tässä ajassa olevia hankkeita ja tulokset on todennettavissa kohtalaisen nopeasti niin kyllä sellaseen rahoitusta löytyy. Kyllä meillä sitä varallisuutta tälläkin alueella on.”

Muut rahoituskeinot Euroopan unionista nähtiin Etelä-Savossakin toimivana vaihtoehtona, ja niitä käytetäänkin jonkin verran. Tässäkin esiintyi kuitenkin skeptisyyttä sen suhteen, että kuinka paljon siitä rahasta nähtäisiin loppujen lopuksi Etelä-Savossa, jos niiden rooli kasvaisi. Ongelmana on myöskin luottamuksen puute siihen, että seuraava askel pystytään ottamaan ja rahoitusta löytyisi jatkossakin. Ongelmana pidettiin myös ylätasoon strategioiden suurpiirteisyyttä, sillä suuraluiden rahoitusta suunnitellessa pienten toimijoiden spesifit toivomukset voivat jäädä varjoon.

Onhan paljonkin suoria EU-tuki apparatteja, esimerkiksi tämä horisontti-ohjelma, siinäkin rahoituksen saanti on, että Helsinkiin menee likimain kaikki, loput Tampereelle ja Turkuun, horisontti ohjelmassa 10% luokkaa menee läpi hauista, eli pienemmillä toimijoilla ei ole sellasta apparattia, että voitais satsata siihen tarpeeksi paljon, jotta menisi läpi hakemuksia. Osittain vähän satunnaistekijöitäkin, että saadaan käyttöön

[...] että edelleen mä uskon että pysyy tämmöset rajat ylittävät tai ainakin semmoset mitä jaetaan suoraan EU:sta, niin se nyt pakottas meitä sitte, enemmän tätä meidän elinkeino ja tutkimuskenttää siihen että kilpailu on kovempaa siitä rahasta, sitä on vähemmän ja sitä on saatavissa ainoastaan kansainvälisille verkostoille, ja sitä on koitettu koko ajan tälle meidän aluekentälle korostaa, että kansainvälisiin verkostoihin mukaan koska se on tietenkin se –ja hyvin ne minusta on meillä

päässykin, etenkin jotku yritykset on saanu tosi isoja tukia kehittämiseensä, niin EU:n puolelta, ja AMK ja nää on käsittääkseen saanu. Mutta se on sitte niukkuuden jakoa, ja siellä pitää sitten oikeesti pärjätä jotta saa sen rahan, kilpailukenttä on kovempi verrattuna siihen, että--ja tietenki siellä katotaan ylätasen strategioiden mukaan, että jaetaan EU:sta suoraan jostakin saksalaisesta toimistosta sitä rahaa, niin minkälaiset tavoitteet ne laittaa sille että minkälaista toimintaa tuetaan, niin kyllähän se katsantokanta on ihan eri asia jos me katsotaan eteläsavolaisessa maakunnassa sitä että minkälaista työelämän rakennemuutosta meillä on menossa ja mihin me tarvitaan rahaa [...]

Maakuntauudistuksen suhteen oltiin linjassa muiden tutkimuksen maakuntien kanssa, eli sen suhteen oltiin enimmäkseen optimistisia. Yhdistyminen ELY-keskusten kanssa nähtiin potentiaalisena haasteena. Välitöntä uhkaa ei juuri kukaan nähnyt olevan, korkeintaan spekulointiin uuden Soten vievän määrärahat kehittämispuoleltakin.

[...] maakuntauudistus, niin siin on varmaan etuna koheesiopolitiikkaa ajatellen se, että meillä on nyt ollut maakunnissa kaks rahaa jakavaa viranomaista, niin jatkossa on yks. Ja mä näkisin, että sen yhden maakuntaorganin pitäis pystyä selvästi hyödyntämään tätä kehittämisen puolella. Mutta uhkakuva on se se, että paljon rahaa käyttävä sote ja vähemmän resursoitu maakunnan kehittäminen, niin jos sieltä sote-maailmasta loppu rahat niin loppuuko liikkumavara kehittämispuolelta. Mutta EU-ohjelmakausihan alkaa sillä lailla, että meillä jatkuu ohjelmakausi vielä kaksi vuotta, joten tää on sellanen pehmeä lasku siihen, ettei systeemiä tarvitse uudistaa siinä kohdassa. Ni jos mietitään keskusteluja tulevan ohjelmakauden sisältöpainotuksista ja tarpeista, niin kyllähän me se keskustelu käydään ELY-keskuksen kanssa [...]

Etunahan sit on se, että nythän tuota rahoitus on käytännössä, et jos aattelee ne isot potit rahoituksessa niin maakuntaliitolla on osa rahoituksesta ja ELY-keskuksilla on osa rahoituksesta. Jatkossa ollaan yhdessä organisaatiossa, niin sen, mä uskon, että se tehostaa sitä rahan käyttöä ja hallinnollisten resurssien käyttöä, ja muutenki vaikka meillä on hyvä ja läheinen yhteistyö tälläkin hetkellä---kyllä mä uskon siihen, että tällanen alueen sisäinen keskittäminen tuo tässä sen lisäarvon siihen toimintaan.

8. Johtopäätökset ja yhteenveto

8.1. Tutkimustulosten analyysi

Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset osoittautuivat onnistuneeksi, sillä tuloksena oli paljon mielenkiintoista materiaalia. Haastattelut toivat hyviä näkökulmia, ja antoivat laajalla skaalalla vastauksia tutkimuskysymyksiin. Vertailuasetelma oli myös mielenkiintoinen lähestymiskulma, sillä sitä kautta saatiin esiin maakuntien liittojen näkemyksiä toisistaan, ja toisaalta omasta toiminnastaan.

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen onnistui varsin hyvin. EU-edunvalvonta maakunnissa toimii rajallisten resurssien puitteissa, kuitenkin se on toteutettu tutkimuksen jokaisessa maakunnassa hiukan eri tavalla. Kaksi tutkimuksen maakuntaa eli Kymenlaakso ja Etelä-Savo olivat mukana jossain EU-toimistossa, ja molemmat kokivat sen oleelliseksi osaksi heidän edunvalvontatyötään. Molemmat toki korostivat, että pelkkä toimisto ei sinällään tuota lisäarvoa, vaan edunvalvonta on jatkuva prosessi mikä vaatii aikaa ja vaivaa. Molemmat myös painottivat, että edunvalvontaan kuuluu muitakin elementtejä, esimerkiksi muihin ohjelmiin osallistumista ja jalkautumista Brysseliin keskustelemaan komissiossa ja muilla areenoilla. Etelä-Karjalan liitossa nämä jälkimmäiset elementit korostuivat, sillä he eivät ole mukana missään EU-toimistossa. Taulukko 2. kertoo pelkistetysti tutkimustuloksista. Siinä voidaan nähdä samankaltaisuudet ja erot maakuntien liittojen välillä.

Etelä-Karjalassa oli melko vahva konsensus siitä, että EU-toimistossa mukana oleminen ei ole heille välttämättömyys, vaan he ovat verrattain tyytyväisiä nykytilanteeseen, jossa edunvalvonta tehdään epäsuoremmin ja ehkä projektiluontoisemmin. Toki he, kuten muutkin liitot valittivat siitä, että EU-edunvalvonnan tulisi olla organisoituneempaa ja paremmin suunniteltua nykyiseen verrattuna. Tämä saattaisi myös parantaa edunvalvonnasta saatavia hyötyjä. Tietysti mitä enemmän EU-edunvalvontaan panostetaan, sitä enemmän se vaatii resursseja.

	Etelä-Karjala	Kymenlaakso	Etelä-Savo
Onko mukana jossain EU-toimistossa	Ei	On	On
Aikooko tulevaisuudessa liittyä tai jatkaa EU-toimistossa	Ei	Kyllä	Kyllä
EU-edunvalvonta henkilötövuosina organisaatiossa	1,5 henkilötövuotta	Määritellään hankepohjaisesti, vaihtelee	2 henkilötövuotta
Edunvalvontatyön päämääristä vastaava taho	Maakuntavaltuusto	Maakuntavaltuusto	Maakuntavaltuusto
Tekeekö yhteistyötä tutkimuksen kahden muun maakunnan liiton kanssa	Kyllä, erityisesti Venäjä-ohjelman puitteissa	Kyllä, erityisesti Venäjä-ohjelman puitteissa	Kyllä, erityisesti Venäjä-ohjelman puitteissa
Tyytyväisyys tämänhetkiseen tilanteeseen edunvalvonnan suhteen	Verrattain tyytyväinen saavutettuun saantoon	EU-rahoitus on Suomen sisällä jaoteltu epäreilusti	Suomen saama saanto tälle rahoituskaudelle oli liian pieni
Aluekehitysrahastojen käytön pääkohteita	Pk-yritysten, erityisesti matkailualan yritysten, kilpailukyyn kehittäminen, uuden tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen	Yrityskehittäminen ja innovaatioiden ja osaamisen kehittäminen	Älykkään erikoistumisen tukeminen ja innovaatioalustojen luominen
Seuraava 2021-2027 EU:n rahoituskausi ja sen alue- ja rakennepolitiikka	Pelko vähenemisestä, kuitenkin uskotaan, että selvittää mahdollisesta vähenemisestä	Pelko vähenemisestä, kuitenkin uskotaan, että selvittää mahdollisesta vähenemisestä	Pelko vähenemisestä, mahdollinen väheneminen aiheuttaisi huomattavia priorisointeja
Maakuntauudistus	Varovaisen optimistisia	Varovaisen optimistisia, kuitenkin odotettavissa leikkauksia	Varovaisen optimistisia

Taulukko 2. Pääasialliset tutkimustulokset esitettynä taulukossa.

Etelä-Karjala on myös taloudellisesti vahvin tutkimuksen maakunnista, mikä saattaa omalta osaltaan selittää vähäisempää panostusta EU-edunvalvontaan. Toki he ovat yhdessä Kymenlaakson kanssa osa Etelä-Suomen hallintoaluetta, eikä heillä olisikaan mahdollista päästä käsiksi korotettuihin tukirahoihin, joihin Etelä-Savolla on oikeus. Tämä heijastuu myös toisessa tutkimuskysymyksessä, jossa haluttiin selvittää, miten tukirahoitusta hyödytään ja miten sitä käytetään tutkimuksen kolmessa maakunnassa.

Etelä-Savossa hyödyt olivat selkeästi suurimmat, koska he kuuluvat Itä- ja Pohjois-Suomen alueeseen joka saa korotettua EU-rahoitusta perifeerisen sijainnin ja harvan asutuksen vuoksi. Toisaalta he muistuttivat, että tästä rahasta tulee saantoa myös muille maakunnille epäsuorasti. Heidän mielestään myös tämä raha korvataan muille maakunnille moninkertaisesti erilaisten Suomen sisäisten tukien, kuten BusinessFinlandin yritystukien kautta. Korotettu EU-rahoitus ei siis käytännössä tuo suuria etuja heille muihin Suomen maakuntiin verrattuna. Kuitenkin sekä Kymenlaakson että Etelä-Karjalan haastatteluissa molemmissa tuotiin esille, että tämä Etelä-Savon saama hyöty on, jos ei epäreilu niin ainakin yltäkyläinen, sillä myös nämä kaksi muuta maakuntaa kamppailevat samojen taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien kanssa. Tässä olisikin yksi hyvä jatkotutkimuksen mahdollisuus; mikä on tosiasiassa kaikkien EU:lta saatavien ja kansallisten tukien summa kaikissa tutkimuksen kolmessa maakunnassa. Olisikin toivottavaa ylipäättään, että kiinnostusta maakuntien kehittämiseen löytyisi tulevaisuudessa nykyistä enemmän. Kuitenkin joidenkin haastateltavien mukaan tästä on ollut merkkejä jo nykyisellä hallituskaudella. Kysymys onkin ennen kaikkea poliittisesta tahdosta. Ilman selkeää aluepolitiikkaa ero menestyvien ja jälkeen jäävien maakuntien välillä kasvaa väijäämättä.

Aluekehitysrahastoja käytettiin verrattain samalla lailla kaikissa tutkimuksen kolmessa maakunnassa johtuen suhteellisen yhtäläisestä ohjeistuksesta. Toki kaikissa maakunnissa korostettiin omia painopisteitä, ja jos tutkimuksessa oltaisiin haastateltu kauempana sijaitsevia liittoja, olisivat tulokset varmasti olleet vielä erilaisempia. Maakuntien liittojen hallinnoimaa aluekehitysrahoitusta käytetään ennen kaikkea elinkeinoelämän tarpeisiin, ja ELY-keskusten hallinnoimaa sosiaalirahastoa työllisyyspolitiikkaan. Kuitenkin yksittäisten ohjelmien, kuten vaikkapa Suomi-Venäjä-yhteistyöohjelman, merkitystä painotettiin myös. Toivottiinkin lisää

joustoa rahojen käyttöön, sillä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä voi olla hankala ennustaa seitsemän vuoden tarpeisiin koko Euroopan unionin alueella, niin kuin budjettineuvotteluissa yritetään tehdä. Jokaisella suomalaisellakin maakunnalla on omat erityispiirteensä, joita voi olla hankala hahmottaa kaukaa Belgiasta tai Saksasta käsin, joissa suunnitelmia tehdään. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa vuodelle 2018 onkin nostettu esille paremman sääntelyn edistäminen. Sen mukaan EU:n sääntelyn tulee keskittyä olennaisiin kysymyksiin ja olla nykyistä kevyempää ja selkeämpää. Suomi osallistuu aktiivisesti EU-sääntelyn toimivuutta koskevaan komission REFIT-ohjelmaan ja REFIT-foorumiin. (Valtioneuvosto, 2017, 9-10.)

Tulevaisuusnäkökulma, joka oli kolmas tutkimuskysymys, sai ymmärrettävästi varsin vaihtelevaa vastakaikua tutkimuksen eri maakunnissa. Etelä-Karjalan liitto riippumattomimpana oli suhteellisen välinpitämätön tästä muuttujasta, ja uskoi tukirahojen mahdollisen vähentymisen olevan harmittava muttei ylitsepääsemätön ongelma. Kymenlaaksossa viesti oli vastaava mutta astetta synkempi, ja jo maakuntauudistuksen myötä siellä ollaan varauduttu leikkauksiin ja priorisointeihin. Tukirahojen väheneminen siis asettaisi todennäköisesti vielä lisää painetta tällaiseen kehityssuuntaan. Etelä-Savossa viesti oli jopa vielä skeptisempi, sillä heille EU-rahoitus on paljon suurempi potti heidän maakunnan kokonaisrahoituksesta. Sen leikkaus voisi aiheuttaa suuriakin ongelmia, etenkin kun valtion lisäapuun ei uskottu. Toisaalta tämä viesti toistui kaikissa maakunnissa; valtion lisäapua ei missään pidetty todennäköisenä tai edes mahdollisena. Uusia innovaatioita tämän asian suhteen pidettiin mahdollisena; esimerkiksi aluerahoituksen vähäisempi sitouttaminen EU-rahoitukseen. Joidenkin haastateltujen mukaan tätä vaihtoehtoa on käsitelty jo nykyisellä hallituskaudella. Tulevaa maakuntauudistusta tarkasteltiin varovaisen optimistisin silmin, että olisiko silloin mahdollista panostaa enemmän aikaa ja rahaa EU-edunvalvontatyöhön. Tästä ei kuitenkaan ole haastateltavien mukaan ollut toistaiseksi näyttöä.

Monitasohallinnon teoria osoittautui oikeanlaiseksi rungoksi tähän tutkimukseen, sillä se kuvaa hyvin Euroopan unionin hallinnon hajanaisuutta ja hierarkian monimuotoisuutta. Tämä on todellisuutta varsin selvästi myös Suomessa, sillä maakuntien edunvalvonta EU:n suuntaan toimii ja on hyvin suuressa määrin itsenäistä valtiosta. Tämä kehityssuunta näyttäisi myös jatkuvan

tulevaisuudessa. Myös joidenkin haastattelujen perusteella voisi sanoa, että olemme tässä kehityksessä jälkijunassa muuhun Eurooppaan nähden, jossa hallinto on vielä epäsymmetrisempää. Silti vanhat eurooppalaiset jäsenmaat omaavat paljon pidemmän historian EU:ssa kuin Suomi, ja tämä epäilemättä näkyy edelleen niiden suhteissa toisiinsa.

Yhdessä haastattelussa tulikin ilmi, miten muualla Euroopassa maiden aluehallinnoista ja maakuntavaltuustoista voidaan nousta jopa ylimpiin EU:n tehtäviin asti, ilman väliporrasta valtionhallinnossa tai eduskunnassa. Tämä olisi jälleen yksi osoitus monitasohallinnon teorian lainalaisuuksien toimimisesta ja lisääntymisestä myös Suomessa, jossa ainakin haastattelujen perusteella virkaura EU:n korkeisiin asemiin on edennyt hyvin lineaarista linjaa pitkin. On toinen asia, että onko tällainen kehityssuunta tarkoituksenmukainen Suomen kaltaisessa verrattain pienessä maassa, jossa varmasti yhteistyöstä hyödyttäisiin. Kuitenkin tässäkään ei ole välttämättä tarpeellista tehdä vastakkainasettelua maakuntien ja alueiden välille. Täytyy myös huomioda, että jokaisessa haastattelussa maakunnan liiton suhde valtioon miellettiin ainakin ihan hyväksi. Maakuntien ja valtion näkökulmat miellettiin ennen kaikkea toisiaan täydentäviksi.

Maakuntauudistus nähtiin positiivisena mahdollisuutena yleisesti ottaen, vaikka jotkin haastateltavat ennakoivat sen vaativan leikkauksia ja priorisointia. Sen vaikutuksia on vaikea ennakoida EU-edunvalvonnan tai ylipäättänsä maakuntien kehittämisen suhteen, mutta voidaan ainakin pitää todennäköisenä, että ne tulevat olemaan huomattavia suuntaan tai toiseen. Etelä-Karjalassa erityisesti oltiin tyytyväisiä siihen, että heille siirtyy nyt kontrolli EU-rahojen käytöstä, mitä heillä ei aikaisemmin ollut. Myös demokratisoitumisen lisääntymistä ennakoitiin mitä voidaan pitää positiivisena seikkana. Kuntaliittojen ja ELY-keskuksien yhdistymistä pidettiin ainoana potentiaalisena uhkana, sillä kun erilaisiin hallintokulttuureihin tottuneet organisaatiot tuodaan yhteen tuloksena saattaa olla yhteentörmäyksiä.

Vielä muutaman vuoden nykyisenlaiset kuntaliitot suorittavat lainmukaisia tehtäviään, ja ajavat alueidensa etuja Euroopan unionissa, ja toki muuallakin. Maakuntauudistuksen lisäksi toinen suuri muutos lähivuosina on seuraavan uuden monivuotisen rahoituskehiksen alkaminen vuonna 2021. Jo nyt koko kevään 2018 keskustelut ovat käyneet kuumina Euroopan unionin käytävillä

seuraavasta rahoituskaudesta. Brexitin jättämä aukko täytyy paikata tavalla tai toisella, tai muuten kaikki jäsenmaat kärsivät. Onneksi tähänkin on olemassa muita keinoja, kuin Suomen ja muiden länsimaiden jättäminen EU-rahastojen ulkopuolelle. Uusia viitteitä onkin tullut toukokuussa 2018 siitä, että EU-rahoituksen määrän ei pitäisi ainakaan romahtaa Suomessa (Karkkola, 2018). Kuitenkin toivomus varmasti on useimmissa jäsenmaissa, että se säilyisi nykyisellä tasollaan. Toinen elementti on myös se, että nouseeko Suomen maksuosuus EU:n kokonaisbudjetista. Se ei ole kuitenkaan suoraan maakuntien ongelma.

8.2. Loppusanat

Kuten usein kvalitatiivisessa tutkimuksessa tapahtuu, myös tämän tutkimuksen teon aikana kohtasin useita yllätyksiä. Kenties isoimmat yllätykset tulivatkin esiin haastattelujen aikana ja liittyivät ennen kaikkea Suomen aluehallintorakenteeseen. Olin yllättynyt, kuinka yksin maakunnat ovat. Valtionhallinnon rooli ja kiinnostus vaikuttivat haastateltujen mielestä monesti vähäiseltä. Toisaalta, jos olisin haastatellut ELY-keskuksia, niin tulokset olisivat voineet olla toisenlaisia. Ylipäätänsä suhtautuminen valtionhallintoon vaikutti varautuneelta, ainakin mitä tulee maakuntien kehittämiseen ja niistä huolehtimiseen. Onkin selvää, että Suomessa maakunnat ovat suhteellisen autonomisessa asemassa, sekä hyvässä että pahassa. Mielenkiintoista oli myös välillä yksittäisten haastateltavien varsin erilaiset näkemykset organisaatioiden sisälläkin. Tämä ehkä hankaloitti suorien johtopäätöksien tekemistä, mutta voidaan sanoa, että tämän tutkimuksen käsittelemät asiat ovat sen verran monimutkaisia, että suoria yleistyksiä tai selkeää narratiivia on vaikea tehdä, eikä ole syytäkään.

Jatkotutkimuksen tekoon olisi paljon mielenkiintoista materiaalia, erityisesti jo aiemmin mainitsemani maakuntien nettotukien vertailu keskenään, mutta muitakin kiintoisia elementtejä nousi pintaan, joita voisi työstää eteenpäin. Hyvänä aiheena voisi olla vaikkapa Venäjä-yhteistyöohjelman merkitys Venäjän ja Suomen suhteille. EU-rahojen käytön tehokkuutta voisi myös tutkia tarkemmin, ja verrata sitä vaikkapa muihin eurooppalaisiin maihin. ELY-keskusten näkökulmia saattaisi olla järkevää kuulla etenkin, kun ne tulevassa maakuntauudistuksessa sulautetaan maakuntien liittojen kanssa.

Tämä tutkimus osuu mielenkiintoiseen saumaan sekä Suomen, että Euroopan unionin kehityksen kannalta. Suomen osalta tulossa ovat niin europarlamenttivaalit, eduskuntavaalit kuin maakuntavaalitkin puhumattakaan maakuntauudistuksesta. Euroopan unionin osalta seuraavan rahoituskauden tuottama vääntö elää koko ajan, ja lisäksi pinnalla ovat muut ongelmat aina pakolaiskriisistä Venäjän suhteisiin. Yleinen toimintaympäristö vaikuttaa myös edelleen epävarmalta. Toivon, että tämä tutkimus tuo pienen lisäpisaran tähän keskusteluun, ja toisaalta avaa ihmisten silmiä Kaakkois-Suomelle, ja haasteille joita siellä yritetään ratkoa.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Bachtler, John, Begg, Iain, Charles, David, Polverari, Laura, (2016) EU:n koheesiopolitiikka käytännössä—Mitä sillä saavutetaan? (EU Cohesion Policy in Practice—What Does it Achieve?) Rowman & Littlefield

Bullmann, Udo (1997) Alueellinen puoli EU:ssa—Kohti kolmatta tasoa Euroopassa? (The Politics of the Third Level-- The Regional Dimension of the European Union—Towards a Third Level in Europe?) Jeffery, C., Frank Cass and Company Limited

Coen, David & Richardson, Jeremy (2009) Euroopan unionia lobbaamassa: Instituutiot, toimijat ja ongelmat (Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues), Oxford University Press

Etelä-Karjalan liitto (2017) Etelä-Karjalan maakuntaohjelma 2018-2021

Etelä-Savon maakuntaliitto (2017) Etelä-Savo—maakuntaohjelma 2018-2021

Euroopan komissio (2014) Investointi ihmisiin: EU-rahoitus työhön ja sosiaaliseen mukaanottoon (Investing in people: EU funding for employment and social inclusion), Social Europe guide Volume 7, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Manuscript completed in June 2014

Euroopan komissio (2015) Eurobarometri numero 83 (Eurobarometer 83)

Euroopan komissio (2018) Uusi, moderni monivuotinen rahoituskehys EU:lle joka toimii tehokkaasti 2020 jälkeen (A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020), Brussels, 14.2.2018 COM (2018) 98 final

Fraussen, Bert, & Donas, Tom, (2015) EU:ta lobbaamassa, vaihtuvat ajatukset, vaihtuvat ajat (Lobbying the European Union-Changing Minds, Changing Times) (Shotton, P., A., & Nixon, P., G), Routledge

Heiskala, Risto & Aro, Jari (2018) Poliitiikan suunnittelu Euroopan unionissa, kauppiaiden imperiumia tekemässä? (Policy Design in the European Union, An Empire of Shopkeepers in the Making?) Palgrave Studies in European Political Sociology

Hensengerth, (2015) Vesivoiman monitasoinen hallinta Kiinassa (Multi-Level Governance of Hydropower in China?) The Problem of Transplanting a Western Concept into the Chinese Governance Context, in Edoardo Ongaro (ed.) Multi-Level Governance: The Missing Linkages (Critical Perspectives on International Public Sector Management, Volume 4) Emerald Group Publishing Limited, pp.295 - 320

Jeffery, Charlie (1997) Alueellinen puoli EU:ssa—Kohti kolmatta tasoa Euroopassa? (The Regional Dimension of the European Union—Towards a Third Level in Europe?) Frank Cass and Company Limited

Magone, José (2014) Käsikirja Euroopan politiikasta (Handbook of European Politics), Routledge

Mosley, Layna (2013) Haastattelututkimus valtio-opissa (Interview Research in Political Science), Cornell University Press

OECD (2010) Alueelliset kehityspoliitiikat OECD-maissa (Regional Development Policies in OECD Countries), Directorate of Public Governance and Territorial Development, OECD

Ongaro, Edoardo (2015) Monitasoinen hallintajärjestelmä: Puuttuvat linkit (Multi-Level Governance: The Missing Linkages), Emerald Group Publishing Limited, 2015

Piattoni, Simona (2015) Monitasoinen hallintajärjestelmä: Puuttuvat linkit, kriittiset näkökulmat kansainväliseen julkisen sektorin hallintaan (Multi-Level Governance: The Missing Linkages, Critical Perspectives on International Public Sector Management), Volume 4, 321-342

Potluka, O., Liddle, J. (2014) EU:n rakennerahastojen hallinnointi (Managing European Union Structural Funds: Using a Multilevel Governance Framework to Examine the Application of the Partnership Principle at the Project Level), Regional Studies, 2014, Vol. 48, No. 8, 1434–1447

Repo, Joona (2017) Maakuntien suhdannekatsaus 2017, Tuotanto, työmarkkinat, yritystoiminta ja väestö, Työ- ja elinkeinoministeriö

Ruusuvuori Johanna & Tiittula, Liisa (2005) Haastattelu—Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, Kustannusosakeyhtiö Vastapaino

Spencer, James (2015) Globalisaatio ja urbanisaatio (Globalization and Urbanization—The Global Urban Ecosystem), Rowman & Littlefield

Suni, Paavo & Vihriälä, Vesa (2016) Suomi ja sen pohjoiset toverit suuressa lamassa (Finland and Its Northern Peers in the Great Recession) ETLA Reports No 49.

Thillaye, Renaud (2016) Voiko EU käyttää rahaa paremmin? EU-budjetti kriisejä ja kestävyyttä varten (Can the EU Spend Better? An EU Budget for Crises and Sustainability), Rowman & Littlefield International

Tortola, Pier D. (2017) Monitasoista hallintajärjestelmää selkeyttämässä (Clarifying multilevel governance), European Journal of Political Research 56: 234–250, 2017

Troitino, David R. (2013) Euroopan integraatio—Eurooppaa rakentamassa (European Integration—Building Europe), Nova Science Publishers, Inc. 211-216

Tyynelä, Kuisma, Romo, Rauatmaa, Kallio (2011) EU-rahoituksen opas 2011–2013, Eurooppatietoa 173/2011

Valtioneuvosto (2017) Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018, 28.11.2017, 1-29

van Schendelen, Rinus (2013) Machiavelli Brysselissä—EU-lobbauksen taito (Machiavelli in Brussels--The Art of Lobbying the EU), Amsterdam University Press

Vettenranta Jouni, Välijärvi, J., Ahonen, A., Hautamäki, J., Hiltunen, J., Leino, K., Lähteinen, S., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Rautapuro, J., Vainikainen, M., (2016) Huipulla pudotuksesta huolimatta, opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:41

Wagstaff, Peter (1999) Alueellisuus EU:ssa (Regionalism in the European Union), Intellect Books

Zetter, Lionel (2008) Lobbaus, poliittisen vaikuttamisen taito (Lobbying, the Art of Political Persuasion), Harriman House Ltd, Athenaeum Press Limited, Tyne & Wear

Zonneveld, Wil, De Vries, Jochem, Janssen-Jansen, Leonie (2012) Euroopan alueellinen hallinta (European Territorial Governance,) Delft University Press, October 2012

Ulkoasianministeriö (2011) EU-rahoituksen opas 2011–2013, Eurooppatiedotus 173/2011

Yli-Lahti, J., (2016) EU:n rakennerahastot ohjelmakausittain Suomessa (kaavio)

Internet-lähteet

Euroopan komissio (2015) Kestävää kasvua ja työtä 2014-2020-Suomen rakennerahasto-ohjelma, <http://ec.europa.eu/regional_policy/fi/atlas/programmes/2014-2020/finland/2014fi16m2op001> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

European Studies Hub (2013) Monitasoinen hallintajärjestelmä (Multi-level governance), University of Portsmouth, <<http://hum.port.ac.uk/europeanstudieshub/learning/module-4-theorising-the-european-union/multi-level-governance/>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

International Monetary Fund (2018) Maailman talousnäkymien tietokanta (World Economic Outlook Database), <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Karkkola, Minna (2018) Sipilän linja hävisi: EU-budjetti pysyy, vaikka Britannia lähtee – Suomen jäsenmaksu nousee, Uusi Suomi, <<https://www.uusisuomi.fi/raha/247643-juha-sipilan-linja-havisi-eu-budjetti-pysyy-vaikka-britannia-lahtee>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Kymenlaakson liitto (2017) Kymenlaakso-ohjelma 2018-2021—Uutta elinvoimaa uudistuvaan maakuntaan, <<http://www.kymenlaakso.fi/aluekehitys/maakuntaohjelma/kymenlaakso-ohjelma-2018-2021>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Tilastokeskus (2018) Väestö—Tilastot <<http://www.stat.fi/til/vrm.html>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Tilastokeskus (2017) Tuloerot Euroopan maissa ja tuloerojen kehitys Suomessa pitkällä aikavälillä, <https://www.stat.fi/til/tjt/2015/04/tjt_2015_04_2017-05-26_kat_003_fi.html> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014) Tukialueet ja tukitasot kaudella 2014–2020, <<http://tem.fi/tukialueet>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Valtiovarainministeriö (2017) Valtion aluehallinto, <<http://vm.fi/aluehallinto>> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Valtiovarainministeriö (2018) Maakunta- ja sote-uudistus tehdään koko Suomelle, <http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-maakunta-ja-sote-uudistus-tehdaan-koko-suomelle> (Linkki tarkistettu 18.5.2018)

Liitteet

Liite 1. Haastatellut henkilöt

<i>Kuntaliitto</i>	<i>Haastatellut henkilöt</i>	<i>Päivämäärä</i>
Etelä-Savon maakuntaliitto	Aluekehitysjohtaja	6.4.2018
Etelä-Savon maakuntaliitto	Kehittämispäällikkö	6.4.2018
Etelä-Savon maakuntaliitto	Kehittämispäällikkö	6.4.2018
Kymenlaakson liitto	Kansainvälisten asiain päällikkö	13.4.2018
Kymenlaakson liitto	Suunnittelujohtaja	13.4.2018
Kymenlaakson liitto	Maakuntajohtaja	13.4.2018
Etelä-Karjalan liitto	Aluekehitysjohtaja	20.4.2018
Etelä-Karjalan liitto	Aluekehityspäällikkö	20.4.2018
Etelä-Karjalan liitto	Yhteyspäällikkö	20.4.2018

Liite 2. Haastattelukysymykset

Perustiedot haastateltavasta

1. Mikä on nimesi?
2. Missä organisaatiossa työskentelet ja mikä on asemasi siellä?
3. Kuinka kauan olet ollut nykyisessä tehtävässäsi?

EU-edunvalvonta

4. Miten arvioit kuinka iso osa omaa ja organisaationne työtä on maakuntanne EU-edunvalvonta? Määritteenä esim. työaika.
5. Mikä taho vastaa edunvalvontatyönne päämääristä?
6. Millaista vaikuttamistyö on käytännössä?
7. Mitkä ovat merkittävimpiä vaikuttamisen kanavia? (Esim. toimisto Brysselissä)
8. Teettekö yhteistyötä edunvalvonnassa kahden muun tutkimuksen maakunnan eli XXX ja XXX kanssa?

9. Kuinka suurena näette valtion roolin EU-edunvalvonnassa? Entäpä organisaationne suhteen valtiooon?
10. Oletteko tyytyväinen tämänhetkiseen tilanteeseen edunvalvonnan suhteen? (Esim. Onko rahoituksen määrä ollut tyydyttävällä tasolla)
11. Mitkä ovat oleelliset kohteet, joihin EU-rahaa käytetään tai voidaan käyttää?
12. Käytättekö EU-rahaa tehokkaasti, vai olisiko siinä vielä tilaa kehitykselle?

Uusi EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021-2027 ja maakuntaudistus

13. Minkälaisena näette EU:n uuden 2021-2027 rahoituskehyksen edut ja uhkakuvat?
14. Jos uudella kaudella rahoituksen määrä vähenee, uskotteko pystyvänne kompensoimaan tätä, tai uskotteko valtion tuen kasvavan?
15. Jos uudella kaudella rahoituksen määrä vähenee, uskotteko saavanne tukea EU:sta muulla tavalla, esimerkiksi yhteiset projektit raja-alueiden kanssa?
16. Minkälaisena näette Suomessa 2020 voimaan tulevan maakuntaudistuksen edut ja uhkakuvat?